HUMAN RIGHTS AND RENTAL HOUSING IN ONTARIO

Background Paper

ONTARIO
HUMAN RIGHTS
COMMISSION

ISBN: 978-1-4249-4273-2
Approved by the Commission: March 28, 2007
Available in various formats: electronic, audiotape, large print
Also available on Internet: www.ohrc.on.ca

Disponible en français

Table of Contents

Introduction 3
The Rental Housing Landscape in Ontario 5
Access to Affordable Rental Housing 5
Social Housing 8
Co-op Housing 10
General Law Governing Residential Tenancies 11
Other Standards 12
Discrimination in Rental Housing 13
The Commission Caseload 14
Housing and Human Rights in Canada 14
Housing as an International Human Right 16
Rental Housing and the Ontario *Human Rights Code* 16
Status and Purpose of the Code 16
Protections 17
Defences and Exceptions 18
Types of Rental Housing Discrimination 19
Duty to Accommodate 21
Prohibited Grounds of Discrimination 22
Intersectionality 23
Race and Related Code Grounds 23
Aboriginal Canadians 27
New Canadians 28
Sex 29
Sexual Harassment 32
Marital Status 33
Family Status 34
Sexual Orientation 39
Age 40
Disability 43
Receipt of Public Assistance 45
Inadequate Levels of Social Assistance 46
Minimum Income Criteria 48
Social and Economic Condition 50
International Commitments 53
OHRC Advancement of Housing Protections Through Social and Economic Rights 56
Conclusion 59
APPENDIX A: Glossary of Terms 61
APPENDIX B: Housing Protections in Canadian Human Rights Legislation 64
ENDNOTES 65

Introduction

It is difficult to overstate the importance of adequate housing to an individual's ability to fully participate in and be a part of his or her community. Adequate housing is a necessity. It is also a prime indicator of an individual's overall quality of life. Housing provides the foundation for interacting with the broader community and for general well-being and social inclusion. Adequate housing facilitates access to suitable employment, community resources and supports, and educational opportunities for all Ontarians.

Housing that is not adequate and stable, because it is in a state of bad repair, overcrowded, unaffordable, or in an unsafe neighbourhood, can cause an enormous amount of stress to its inhabitants. International studies have established links between inadequate, unstable housing and poor health. For example, inadequate housing has been linked to health ailments such as birth defects, higher rates of asthma, cancer and cardiovascular disease.[1] Further, "[t]he use of pesticides, pests, lead paint, leaking pipes, all of which are associated with poor housing can also bring on symptoms of ill health."[2]

The Ontario Human Rights Commission (the "Commission") has heard for some time now about discrimination in rental housing arrangements.[3] In 2000, the Commission held a province-wide consultation on discrimination and age. Throughout that consultation, the Commission received much input on human rights issues affecting older persons in rental housing. As a result, in its 2001 report, *Time for Action: Advancing Human Rights for Older Ontarians*, the Commission committed to developing a paper specifically on housing and human rights.[4] In other initiatives, the Commission has explored the role that one's social and economic condition may play in one's ability to access basic necessities, such as housing.[5] As well, in 2005, the Commission conducted a consultation on discrimination and harassment that occurs on the basis of an individual's family status.[6] During this consultation, the Commission also received much feedback on specific discriminatory practices that occur in the context of rental housing. The Commission heard that these practices occur not only on the ground of family status, but also on other grounds, such as race, sex, sexual orientation, age, disability and receipt of public assistance.

It is evident from the feedback received that many Ontarians are entirely unaware of their rights and their obligations under the Ontario *Human Rights Code* (the "*Code*") with respect to rental housing. Many rental accommodations take place as largely informal arrangements. Housing providers may not be aware that the *Code* prohibits them from specifying certain types of restrictions in the rental of their units. For example, many continue to advertise apartments as "adults only", not recognizing that this restriction is in direct violation of the *Code*.

While the *Code* protects against discrimination in a broad range of situations relating to housing, this Paper will focus on residential tenancies, or rental

housing arrangements. Housing studies indicate that those who live in rental housing are persons, typically, who have lower incomes and who are disproportionately vulnerable to discrimination and therefore identified by the *Code*.[7] As such, the paper does not review discrimination in the purchase of property or the negotiation of mortgages, for example, or, human rights issues that occur in condominium living arrangements, such as discriminatory restrictions on the use of shared spaces. However, it should be noted that such practices would also constitute violations of the *Code*, and a housing or service provider who engages in these behaviours is vulnerable to having a human rights complaint filed against it.

When someone is denied adequate rental housing or is treated differently because of his or her family status, age, race, sex, disability, receipt of public assistance or other *Code*-related ground, he or she is denied the ability to be a full participant in the community. The same is true when an individual is treated in a discriminatory manner or subjected to harassment in the course of occupying rental housing. For example, exorbitant security deposits required of new Canadians by landlords may mean that families new to Canada have very limited choices when it comes to where and how they will live. This, in turn, will affect their ability to access a whole array of other community services, and will have a significant impact on their overall ability to adjust to their new homeland.

In order to fulfil the objectives of the preamble to the *Code*, for example, "to recognize the dignity and worth of every person and to provide for equal rights and opportunities without discrimination"[8], adequate and affordable rental housing is essential. As the Ontario Non-Profit Housing Association and the Co-operative Housing Federation of Canada have observed:

> How can we integrate and increase the productivity of new Canadians, our aboriginal peoples, our disabled and single parent families if we cannot start with access to decent affordable housing? How can we expect our health policies and our educational programs to succeed without accessible affordable housing as the foundation? How can we support those suffering from addictions or mental illness or family violence without being certain that they have safe, decent housing?[9]

This Paper is intended to provide an overview of the social and legal context for understanding the human rights issues in the area of rental housing. The Commission sees this Paper as the background for a broad exploration of human rights issues in the area of rental housing.

The Rental Housing Landscape in Ontario

Access to Affordable Rental Housing

It seems clear that one of the central causes of the difficulty that many individuals in Ontario have in accessing living accommodations is the lack of adequate, affordable rental housing.

In 1995 the Ontario government implemented a series of housing policies which dramatically decreased both the availability of affordable rental housing options and legal protections for tenants in Ontario. For example, in 1995, the government cut social assistance rates, including shelter allowances, by 21.6 percent. Also in 1995, the government cut approximately 17,000 units of co-op and non-profit housing that were then under development. In addition, it discontinued funding to existing social housing projects, and downloaded the costs and administration associated with social housing to municipalities.[10] The *Tenant Protection Act, 1997*[11], which the government passed in 1998, eliminated rent controls on vacant units and made it far easier for landlords to evict tenants.

In many instances, the dramatic rent increases that took place during the 1990s have remained inflated despite higher vacancy rates in recent years. There are extremely long waiting lists for subsidized housing, and the creation of new social housing units has been sparse. The private rental supply is further dwindling as rental units in Ontario are converted for non-rental purposes and most private developers prefer the lucrative condominium market to the less profitable rental housing market.[12] Increased levels of immigration, particularly in Ontario's city centres, have further increased the demand for rental housing.

While vacancy rates for rental apartments across Ontario may have increased in recent years, many continue to face problems accessing rental housing due to affordability issues. Statistics Canada and the Canada Mortgage and Housing Corporation ("CMHC") define "affordability" as "housing that costs less than 30 percent of total before-tax household income." "Household income" is defined as "all incomes reported by persons 15 years of age and older living in the household."[13] The term "housing conditions" is used to refer to:

> [A] set of specific measures summarizing the circumstances in which individual households live. These measures indicate whether housing is in good physical condition (adequate), whether it is spacious enough for its occupants (suitable), and whether it is affordable. In this framework, housing that is acceptable is housing that meets all three criteria, that is, housing that is adequate, suitable and affordable.[14]

According to a recent report published by Statistics Canada and the CMHC, rental housing that is not affordable is much more common in Canada's Census Metropolitan Areas than housing that is inadequate or unsuitable.[15] Not

surprisingly, renters are much more likely to be in "core housing need"[16] than owners. For example, in Toronto in 2001, one in five households were classified as being in core housing need (20.3 percent).[17]

The average rent for a standard, two-bedroom apartment in Ontario increased by 5.6 percent in 2000 from 1999. This increase amounted to double the rate of inflation in that year.[18] In Ontario's city centres, it is likely that the average rent for comparable units increased by much greater percentages during this time period.

A strong argument can be made that the decreased availability of affordable and adequate housing options, combined with inadequate social assistance levels, insufficient wages and discrimination against *Code*-identified groups, has contributed in a very significant way to increasing homelessness in Ontario's cities. The Golden Report recognized this effect when it recommended that "[a]t least 5,000 additional housing units with support services should be built in Toronto over the next five years, primarily to serve homeless people suffering from mental illness and/or addictions."[19]

There is less information about housing needs in rural areas.[20] Ownership, rather than rental, is the predominant form of tenure in rural Canada (82 percent rural, compared to 64 per cent in urban areas). However, affordable housing is an important issue. New rental housing is not economically feasible in most rural areas due to small local markets, risky economic conditions and a limited construction industry. The lack of supply or choice affects low income persons, persons who want to move into rural areas and seniors who want to move from homes that they have owned. In addition, the stock of housing in rural areas is older, on average, than in urban areas which presents a challenge in terms of the need for, and cost of, repairs and maintenance. Both owners and tenants face high heating and utility costs in older, poorly insulated buildings. This is more extreme in northern communities. Seniors are an important part of rural communities and may be particularly impacted by these conditions.[21]

The governments of Canada and Ontario have signed an Affordable Housing Agreement which is slated to create more than 15,000 units of affordable housing and provide housing allowances for more than 5,000 lower-income households in Ontario. As of August, 2006, more than 3,400 housing allowances were available in designated Ontario municipalities, and funding was allocated for 6,524 units as follows: Rental & Supportive – 117 projects (5,440 units), Homeownership – 7 projects (884 units), Northern Housing Component – 4 phases (200 units).[22] This is a step in the right direction; however, it appears that monitoring the agreement, including its implementation and continued funding, is an important priority.

In addition, while money has been earmarked for affordable housing, and many municipal governments have created affordable housing strategies[23], a major

barrier to the creation of new affordable and supportive housing[24] is the phenomenon of "Not in My Back Yard" or NIMBY opposition.

NIMBY does not refer to legitimate public consultations or concerns about land use and planning, but to the response to affordable and supportive housing because of negative attitudes towards the people who will live there. NIMBY responses are often concerned that such housing will bring down property values, create safety risks or otherwise ruin the neighbourhood.[25]

Municipal requirements and practices are influenced by these responses. As a result, many municipalities have by-laws designed to prevent people with low incomes and disabilities or others such as newcomers to Canada, Aboriginal persons and youth from moving into certain neighbourhoods. A few examples include minimum separation distances between certain types of housing (e.g. residences for persons with disabilities); zoning definitions based on the characteristics of the people who live in the housing; holding development moratoria that prevent social housing providers from developing on residentially zoned land; and planning processes that place more consultation requirements on affordable or supportive housing.[26]

Local politicians and community groups may try to draw out public consultation until funding is lost. Planning decisions may be appealed to the Ontario Municipal Board (OMB) and while the Board consistently finds in favour of the housing project, the delays and costs involved are prohibitive.[27]

All of this means that public funds are diverted to efforts to overcome NIMBY, rather than building more affordable housing itself. Development of housing is delayed and, at the end of the day, worthwhile projects may not be built. In other instances, design compromises that are detrimental to the future occupants of the housing must be made.[28]

Barriers to housing that are based on negative views of the people who live there, raise human rights concerns when those people are identified by *Code* grounds. Persons identified by *Code* grounds should not have to ask permission of their neighbours before moving in, where that restriction does not apply to others. Efforts to keep out persons with disabilities (including mental and developmental), persons on social assistance or with low income, newcomers to Canada, Aboriginal persons, youth and so forth call for consideration from a human rights perspective. Preventing racialized persons or persons from certain religions, for example, from moving into a neighbourhood would be universally considered offensive. However, it appears that some Ontarians may still believe that it is acceptable to exclude from their neighbourhood people who are mentally ill, disabled or poor.

Social Housing

Social housing in Ontario is covered by the *Social Housing Reform Act, 2000*[29] ("*SHRA*"). When properly funded and operated efficiently, social housing has been one of the most effective ways of providing affordable and adequate housing to Ontarians. Social housing programs have the potential to provide viable housing options to individuals and families who cannot compete in the private rental housing market.

In Toronto, for example, between 1973 and 1995, approximately 50,000 rental units were created, of which 45,000 were new construction. This brought the total number of subsidized units in Metro Toronto to about 20 percent of the total rental stock.[30]

However, the federal and provincial governments have increasingly abdicated responsibility for social housing programs. In 1986, the federal government transferred its supply of new social housing programs to the provinces, although it continued to share the costs with them on a 60:40 basis. In 1993, it discontinued this cost-sharing arrangement, leaving the responsibility with the provinces. In Ontario, in 1995, the newly elected government cancelled new social housing spending. Since then, the province has transferred responsibility for funding and administering social housing to the various municipalities.[31]

Many have expressed the view that government withdrawal from social housing programs has resulted directly in a chronic housing shortage for low-income individuals and families. In Toronto, for example, as of June 2006, there were 66,556 households on waiting lists for social housing.[32] The Golden Report Task Force has concluded that the social housing waiting list is a good proxy for the at-risk population because the research shows that almost all the people on the list are there because they cannot afford housing in the private rental market.[33]

Many applicants for social housing units will be identified by *Code* grounds. There are several broad categories of social housing applicants: older persons applying for the support, community, and income security offered by older persons' housing projects; employed, low-wage people experiencing a shortfall in earnings; persons with disabilities; and those who are homeless or have special needs. This latter group includes many people receiving social assistance. There is a strong correlation between low levels of income and *Code* grounds such as sex, race, marital status, family status, citizenship, place of origin, disability, age and the receipt of public assistance.

While the Commission has most often heard reports of discrimination with respect to the private rental market, concerns have also been raised regarding allocation and administration of social housing.[34] For example, frequently, social housing providers lack adequate internal complaint mechanisms for responding

to issues of discrimination in the selection of tenants. As well, social housing projects that are aimed at persons less than the age of 65 or at a particular community of persons (*e.g.* housing limited to persons from particular ethnic or religious groups) are often beneficial but may sometimes raise human rights issues where they do not comply with the requirements of the *Code*.[35]

In the family status consultation held by the Commission, CERA identified specific concerns with regard to discrimination in social housing. For example, the organization noted that the waiting lists at social housing organizations are often divided into two separate lists: there is one list for individuals who are on social assistance and another list for individuals who can afford the market rent. These waiting lists are in chronological order and have a negative impact on young adults and families. For example, waiting lists for subsidized housing with City Home in Toronto is between 7 and 8 years long; thus the chronological waiting list effectively bars young people and families with young children from accessing affordable housing in a timely fashion.

Larger families may be similarly disadvantaged in the allocation of social housing. For example, in subsidized units, larger families may be required to apply only for larger units which are in short supply and are difficult to obtain, and may be disqualified altogether for eligibility for subsidy by their family size if there are no subsidized units large enough. This may be the case even where the family could live in a smaller unit without contravening municipal occupancy standards (specifying the number of people who can occupy the space).

Those in receipt of public assistance may also encounter difficulties with social housing policies. Individuals and families living in subsidized arrangements pay a rent amount that is related to their income. However, subsidized housing costs may become problematic if an Ontario Works participant begins a new job. As his or her income rises, so does the rent and thus, the household does not benefit from the additional employment income.[36] Instead of a dollar-for-dollar rent increase, a phased in approach to increasing rent might better enable such a person to transition into employment, which often results in new expenses, and to achieve financial stability.

During the Commission's family status consultation, the Advocacy Centre for Tenants Ontario (ACTO) raised the issue of the lack of external appeal procedures under the *SHRA* from decisions of social housing providers to deny or revoke housing subsidies. Revocation of subsidies may lead to evictions, as rent falls into arrears. ACTO stated that:

> Social housing tenants, many of whom are sole support mothers, disabled people and immigrants, risk homelessness because the only appeal is an 'internal review'. These internal reviews are conducted by the same housing provider that made the decision under review. Social housing

> providers rarely overturn decisions on internal review. When the review is unfair, the only process potentially available is judicial review.[37]

As well, concerns were raised about the administration of the requirement, under the *SHRA*, for occupants to report a change in income or household size. Managers have the discretion to extend this timeline; however, not all do, so that families that fail to quickly report the addition of a child to the household may lose their subsidy.

It seems obvious that social housing that is in good supply, good condition[38], properly funded and run in accordance with human rights principles has the potential to ease considerably the shortage of affordable housing options for many individuals identified by *Code* grounds. There appear to be issues with the current state of social housing in Ontario that require further consideration from a human rights perspective.

Co-op Housing

When it is available, co-op housing can be an attractive source of quality accommodation for Ontarians who cannot afford adequate options in the private rental housing market and/or who wish to live in a more community-oriented setting. Unfortunately, however, new co-op developments are rare in Ontario, and the extremely lengthy waiting lists for most of those that do exist can be a major barrier.

The Ontario *Co-operative Corporations Act*[39], (the "*CCA*") outlines how all Ontario co-ops, including housing co-ops, are to be formed and run. The bulk of the legislation sets out how co-ops may be incorporated, their powers and governance, handling of shares and finances, meetings, record-keeping, financial statements, and so on.

The *CCA* also addresses issues that are specific to non-profit co-operative housing, such as housing charges, creating by-laws, the obligations of members and the co-op to each other, and processes for evicting members.[40] Housing charges are set by the members, and the board of directors may establish subsidies, subject to the by-laws and to procedural fairness. Co-op housing members may be evicted if they have either ceased to occupy a member unit, or failed to meet an obligation set out in the by-laws, as long as the by-law is not unreasonable or arbitrary. Both membership and occupancy rights of a member must be terminated at the same time, requiring a majority vote of the board. Members must be given 10 days' advance notice of such a meeting, stating the proposed eviction date, and receive a written notice within 5 days of the decision. Members may appeal the decision to a meeting of the members, and may appear and make submissions at both the board and the member meetings. The member meeting must be held at least 14 days after the appeal is requested, and the appeal decision is made by a majority vote.

Section 171.7 of the *CCA* stipulates that the *RTA* does not apply with respect to member units[41] of co-operative housing. However, this subsection indicates that if a legal claim was made under the *RTA* (such as if the co-op was formed subsequent to initiation of proceedings, or if a matter arises relating to a non-member unit), the court may continue to address it as a landlord and tenant matter.

The Commission has heard concerns about policies and procedures occurring in the housing co-op context. For example, human rights complaints have been filed regarding the practice whereby a housing co-op charges as rent the entire shelter allowance of a tenant on public assistance, which obliges the occupant to make additional payments for utilities, even though the shelter allowance was intended to cover the cost of utilities.[42] As well, by-laws, such as requirements that co-op members participate in co-op activities, have raised issues around accommodating disabilities. In a recent decision, the Ontario Divisional Court has considered this situation and has confirmed that the *Code* applies to co-ops as well as to courts deciding whether to evict a person under the *CCA*.[43]

General Law Governing Residential Tenancies

The *Residential Tenancies Act, 2006* ("*RTA*") took effect on January 31, 2007 and replaces the *Tenant Protection Act, 1997* ("*TPA*"), in effect in Ontario since June 17, 1998.

The *TPA* covered landlords and tenants of most residential rental units, including mobile home sites and units in care homes. It established the Ontario Rental Housing Tribunal, a quasi-judicial agency that resolved disputes between landlords and tenants about rights and responsibilities under the *TPA*, including issues such as rent increases, evictions and maintenance. A landlord and tenant were given the option of mediation to reach their own resolution of a dispute. The *TPA* granted the Tribunal certain specified powers despite anything contained in the legislation or in a lease, such as the power to make orders where a housing provider obstructed, coerced, threatened or interfered with a tenant, and the discretion to refuse, delay or order evictions of tenants.

Under the new *RTA*, the Ontario Rental Housing Tribunal has become the Landlord and Tenant Board. The *RTA* contains provisions to encourage landlords to maintain their buildings and provide more remedies to tenants living in poorly maintained buildings. The *RTA* grants tenants more protection against evictions, in many instances. For example, every tenant facing eviction has access to a mediation or hearing without having to first file a written dispute. Further, the Board is required to automatically consider a tenant's circumstances before permitting an eviction. This includes, where applicable, considering the *Code* in its decisions. In a 2003 decision[44], the Ontario Divisional Court found that the exercise of discretion granted to the then Ontario Rental Housing Tribunal required application of the

Code. In that case, the landlord sought to evict a tenant with schizophrenia who the landlord alleged was disruptive when she ceased to take her medication. The tenant argued that the Tribunal ought to refuse to grant an eviction order as the landlord could accommodate her disability without undue hardship. The Court agreed. This has been reinforced by the Supreme Court of Canada's decision in *Tranchemontagne* v. *Ontario (Director, Disability Support Program)*[45] which found that an administrative tribunal empowered to decide questions of law should apply the provisions of the *Code* in rendering its decisions.

Some controversial aspects of the *TPA* have been retained in the *RTA* and some of the latter's provisions may create new concerns for tenants. For example, landlords will continue to have the discretion to set rental rates on vacant units without restrictions. Where a tenant is found to have caused a disturbance in a home cohabited by a landlord (*e.g.* playing loud music late at night) or caused "excessive or wilful damage" to a unit, the eviction process has been shortened, with the notice period to the tenant being reduced to 10 days from 20 days. In some cases, the Board will have the discretion to order an immediate eviction of the tenant. A landlord will continue to be permitted to require last month's rent as a deposit before a tenant moves in. Further, landlords will be allowed to require automatic debiting of bank accounts for rent payments.

It has come to the Commission's attention that, in some cases, legislative requirements may create systemic barriers for tenants. For example, under the *Tenant Protection Act*, a tenant was defined to include "a person who pays rent in return for the right to occupy a rental unit and includes the tenant's heirs, assigns and personal representatives". This did not include spouses and family members who ordinarily reside in the rental unit. Therefore, if the "tenant" died or vacated the unit, spouses or family members had few rights. This left many families at a serious disadvantage. During the Commission's family status consultation, ACTO brought to the Commission's attention one case where a landlord brought eviction proceedings against a woman and her three children after the husband, who signed the rent cheques, left. Prior to the husband's departure, he signed a Notice of Termination at the request of the landlord. The woman had been living there for 17 years. This case was eventually settled, with the landlord agreeing to allow the family to stay at the same low rent. The *RTA* partially addresses this matter by expanding the definition of "tenant" to include spouses.[46]

Other Standards

Municipal occupancy standards, or overcrowding by-laws, regulate the maximum number of persons who may occupy a rental housing unit.[47] They may have an adverse impact on large families (or extended families), newcomers to Canada who for socio-economic reasons are required to share accommodation, or persons from diverse cultural traditions who have different ways of using rental housing. At the same time, there does appear to be a legitimate need to guard

against unacceptable overcrowding, for example due to health and safety concerns for residents themselves or neighbours, and also to recognize the increased strains on infrastructures such as electrical systems, plumbing and elevators that widespread overcrowding can cause.

In addition, zoning by-laws that exclude or severely curtail the use of secondary suites (*e.g.* basement apartments) also raise issues. On the one hand, concerns have been raised about the ability to effectively ensure health and safety requirements in these units. At the same time, it has been noted that such suites can be a major source of affordable housing.

Issues around occupancy standards, how and on what basis they are being set, and how they are being applied, as well as the use of secondary suites may benefit from further discussion in the human rights context.

Discrimination in Rental Housing

While an inadequate housing supply certainly makes it more difficult for all Ontarians to find acceptable housing, this is only part of the problem that many individuals face in the rental housing context. Numerous reports indicate that many individuals have a more difficult time finding acceptable rental housing due to discrimination practised by housing providers. These challenges are present irrespective of rental housing supply, although discrimination against tenants is exacerbated by an inadequate rental housing supply. When rental housing is in demand, housing providers can afford to be highly selective in choosing tenants and have less incentive to treat tenants well.

In other words, where discriminatory attitudes already exist, there is much room for their expression in a landlord's rental market. One study concluded that discrimination is more likely to occur in a rental market with a low vacancy rate. Further, landlords may be more hesitant to rent to groups that they perceive to be "high risk" when eviction laws are strict and it is difficult to evict tenants. The same study also found that discrimination is more likely to be practised by small-scale landlords, particularly those who live alongside their tenants.[48]

Housing researchers have long reported that the conditions of the rental housing market in Ontario have a disproportionate impact on certain households. Statistics Canada and the CMHC have identified the following groups as being at high risk of housing need:

- Aboriginal households
- Lone-parent households, particularly women
- People who live alone, particularly women and older persons
- Recent immigrant households[49]

In its 2004-2005 Annual Report, the Centre for Equality Rights in Accommodation ("CERA") reported that 60 percent of its clients were women, over 50 percent were people in receipt of public assistance, and a significant number were lone parents and people with disabilities. It also reported that in addition to discrimination based on disability, receipt of public assistance and family status, clients frequently reported discrimination on the basis of ethnic origin, place of origin, race and age.[50]

The sections that follow detail different forms of discrimination based on *Code* grounds or an intersection of multiple *Code* grounds.

The Commission Caseload

In 2004-2005, the Commission received 100 complaints relating to discrimination in housing.[51] While this number amounts to only about 4 percent of the total complaints received by the Commission during this time period, the complaints that have been filed frequently raise significant systemic issues, issues that potentially affect large numbers of people besides the actual complainant.[52] It should also be noted that many individuals experiencing discrimination in rental housing may find it difficult, for a number of reasons, to come forward to file a complaint. For example, feedback from individuals and groups indicates that a significant number of tenants in Ontario who have experienced discrimination and/or harassment are "non-status" Canadians. These individuals may fear a fall-out with immigration authorities if they challenge unfair treatment through the human rights system. In addition, those who are new to the country may also experience language barriers which make it extremely difficult to access housing information and to advocate for one's rights.

To date, the Commission has not had the opportunity to devote significant resources to public education in the area of rental housing and it is quite likely that the public's general lack of awareness of the *Code*'s protection against discrimination and harassment in this area contributes to these relatively low numbers. Further, time is of the essence for those who experience discrimination and/or harassment in rental housing, and once a housing opportunity is lost, one may not see the human rights system as capable of providing practical redress and may, therefore, not see the point of filing a complaint. Therefore, it should be kept in mind that the actual number of complaints filed with the Commission is likely not a reliable indicator of the true extent of discrimination in housing.

Housing and Human Rights in Canada

All jurisdictions in Canada provide for some protection from discrimination in the social area of housing.[53] Harassment is not explicitly addressed in all cases,[54]

but may be dealt with as a form of discrimination. Please refer to the comparative chart in Appendix B, which outlines the scope of housing protections by jurisdiction.

Some human rights commissions have produced public documents addressing housing protections in more detail. Both Manitoba and New Brunswick have developed guidelines relating to housing.[55] Quebec has produced an on-line information sheet to advise housing seekers about steps to take when seeking housing, or if they are denied housing for what they believe to be discriminatory reasons.[56] The B.C Human Rights Coalition, a community-based non-governmental organization, has also developed a document outlining the scope of protections offered in British Columbia, including a section addressing rights relating to tenancy.[57]

Human rights legislation in many jurisdictions includes a general statement indicating that there may be exceptions to housing (and other) protections relating to special programs or *bona fide* qualifications. In addition, there are a number of explicit exceptions relating to housing protections in Canadian jurisdictions. Many of these exceptions relate to specific grounds. Some jurisdictions provide for exceptions relating to sex: a few, like Ontario, provide for exceptions where all occupants of a building are of the same sex, aside from the owner, owner's family, or an agent of the owner.[58] Others allow for sex-related exceptions where it is a "reasonable criterion"[59] or seen to be related to privacy or decency[60] in accommodation.[61] Two jurisdictions specify that owners may give preference to members of their families: of these, the Northwest Territories further allows preference on the basis of family affiliation.[62]

There are also age-based exceptions: for example, Alberta excludes age from housing protections altogether, while in British Columbia, Saskatchewan, and Newfoundland, exceptions allow for housing geared toward persons 55 years of age and older.[63] In New Brunswick, there are exceptions relating to those under the age of majority, if such discrimination is required by other legislation and regulations.[64] British Columbia provides explicit exceptions relating to housing geared toward persons with physical and mental disability, if it is designed to accommodate their needs.[65]

Most jurisdictions provide for exceptions to anti-discrimination protections in housing based on shared facilities. Some jurisdictions allow exceptions for choice of tenant by those who will share the residence: legislation refers variously to choice of roomers or boarders by occupants,[66] accommodation in a private residence,[67] or shared cooking, washroom, or sleeping facilities.[68] Nova Scotia and Quebec provide similar but more limited exceptions, applicable where only one room in a private house is rented, the rest of the house is occupied by the landlord, and the room is not advertised in any way.[69] In some cases, shared-facilities exceptions are not explicit, but result from the definition of housing

protections as relating specifically to self-contained units,[70] or to self-contained units that are advertised in any way.[71]

Some jurisdictions also provide for exceptions relating to tenants of a duplex or other two-unit dwelling, if the owner and/or owner's family resides in the non-rented unit.[72] In Saskatchewan, an owner who resides on a property may discriminate on the basis of sex or sexual orientation if the accommodation is made up of no more than two units.[73]

Housing as an International Human Right

The international community has long recognized that housing is a human right worthy of protection. For instance, both the *Universal Declaration of Human Rights*[74] and the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* ("*ICESCR*")[75] recognize a right to housing.[76]

Other international treaties have also affirmed the right to housing including the *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* and the *Convention of the Rights of the Child*. Canada has ratified all of these treaties.

As a signatory to the *ICESCR* and other international human rights instruments, Canada has agreed to take appropriate steps towards the realization of the right to adequate housing. Housing is a subset of social and economic rights more broadly and must be understood in this light. While the *Code* does not protect the broad range of social and economic rights set out in international instruments, it affirms the right to equal treatment in housing without discrimination on the basis of *Code* grounds. The values reflected in international human rights laws are to be used as an aid to interpreting the rights in the *Code*. For a more detailed discussion of Canada's international obligations in relation to social and economic rights and housing, please refer to "International Commitments" under the "Social and Economic Condition" section of this Paper.

Rental Housing and the Ontario *Human Rights Code*

Status and Purpose of the Code

The *Code* is quasi-constitutional legislation which has primacy over all other legislation in Ontario, unless the other legislation specifically states that it applies despite the *Code*.[77] This means that if another piece of legislation contains a provision which conflicts with or contravenes the *Code*, the *Code* will prevail.

This primacy is specifically recognized in the context of rental housing. For example, the *RTA* contains a provision which states that the Act will override any other Act that may conflict with it, *except* for the *Code*.[78] In addition to this, several Ontario Rental Housing Tribunal decisions have recognised the *Code's* supremacy and special status in their rulings.[79]

The purpose of the *Code*, as stated in its Preamble, is to create:

> ...a climate of understanding and mutual respect for the dignity and worth of each person so that each person feels a part of the community and able to contribute fully to the development and well-being of the community and the Province.

The Preamble also recognizes that it is public policy in Ontario:

> ...to recognize the dignity and worth of every person and to provide for equal rights and opportunities without discrimination...

Protections

In relation to housing, the *Code* aims to ensure that everyone has the equal opportunity to access housing accommodation and its attendant benefits without discrimination on any of the grounds protected by the *Code*. In this regard, subsection 2(1) of the *Code* provides:

> Every person has a right to equal treatment with respect to the occupancy of accommodation, without discrimination because of race, ancestry, place of origin, colour, ethnic origin, citizenship, creed, sex, sexual orientation, age, marital status, family status, disability or the receipt of public assistance.

Subsection 2(2) prohibits harassment in accommodation:

> Every person who occupies accommodation has a right to freedom from harassment by the landlord or agent of the landlord or by an occupant of the same building because of race, ancestry, place of origin, colour, ethnic origin, citizenship, creed, age, marital status, family status, disability or the receipt of public assistance.

Subsection 7(1) specifically addresses sexual harassment by a landlord, agent of the landlord or co-tenant:

> Every person who occupies accommodation has a right to freedom from harassment because of sex by the landlord or agent of the landlord or by an occupant of the same building.

Sexual solicitation by a person in a position of relative power vis-à-vis a tenant is prohibited by subsection 7(3):

> (3) Every person has a right to be free from,
>
> (a) a sexual solicitation or advance made by a person in a position to confer, grant or deny a benefit or advancement to the person where the person making the solicitation or advance knows or ought reasonably to know that it is unwelcome; or
>
> (b) a reprisal or a threat of reprisal for the rejection of a sexual solicitation or advance where the reprisal is made or threatened by a person in a position to confer, grant or deny a benefit or advancement to the person.

In the context of rental housing, the person in a position to confer or deny a benefit would most likely be the landlord or superintendent of a residential dwelling.

Defences and Exceptions

Section 18 of the *Code* offers a defence for some housing providers:

> The rights under Part I to equal treatment with respect to services and facilities, with or without accommodation, are not infringed where membership or participation in a religious, philanthropic, educational, fraternal or social institution or organization that is primarily engaged in serving the interests of persons identified by a prohibited ground of discrimination is restricted to persons who are similarly identified.

Section 21 of the *Code* sets out three exceptions to the equality rights with regard to housing:

> (1) Shared accommodation
>
> The right under section 2 to equal treatment... is not infringed by discrimination where the residential accommodation is in a dwelling in which the owner or his or her family reside if the occupant or occupants of the residential accommodation are required to share a bathroom or kitchen facility with the owner or family of the owner.
>
> (2) Restrictions on accommodation, sex
>
> The right under section 2 to equal treatment ... without discrimination because of sex is not infringed by discrimination on that ground where the occupancy of all the residential accommodation in the building, other than the accommodation, if any, of the owner or family of the owner, is restricted to persons who are of the same sex.
>
> (3) Prescribing business practices

> The right under section 2 to equal treatment with respect to the occupancy of residential accommodation without discrimination is not infringed if a landlord uses in the manner prescribed under this Act income information, credit checks, credit references, rental history, guarantees or other similar business practices which are prescribed in the regulations made under this Act in selecting prospective tenants.

The regulations related to subsection 21(3) permit landlords to use, in the manner prescribed by the *Code* and regulations, income information, credit checks, credit references, rental history, guarantees or other similar business practices for selecting prospective tenants. With respect to the use of income information, Reg. 290/98 under the *Code* permits landlords to request income information from a prospective tenant only if the landlord also requests credit references, rental history, and credit checks, and to consider income information only together with all the other information that the landlord obtained. The subsection and regulations do not allow a landlord to engage in adverse effect discrimination or to refuse to rent to someone because of an enumerated ground under the *Code*.[80]

An individual who believes his or her rights have been violated may choose to make a complaint under the *Code*. A person cannot be punished or threatened with punishment for exercising these rights. Any attempt or threat to punish someone for exercising their human rights is called a "reprisal" and is prohibited under section 8 of the *Code*.

Types of Rental Housing Discrimination

Discrimination in rental housing can take various forms. One does not have to show that the discrimination was deliberate, malicious or even intentional. Even actions that are unintended or comments that are "only a joke", are prohibited if they are offensive and discriminatory based on a ground in the *Code*.

Equal treatment with respect to rental housing accommodation offers protection in a broad range of situations. The right to be free from discrimination in housing includes not only the right to enter into an agreement and occupy a residential dwelling, but also the right to be free from discrimination in all matters relating to the accommodation.

For example, discrimination because of prohibited grounds under the *Code* may occur in a number of situations:

- Differential treatment in the application process (*e.g.* screening out an applicant on the basis of a racialized name)
- Outright denial of accommodation (*e.g.* refusal to rent to someone with children)

- Differential treatment relating to the statutory obligations of a landlord during occupancy (*e.g.* refusal to allow a tenant to sublet, refusal to do required repairs) that can be tied to a *Code* ground
- Differential treatment with regard to the amenities associated with some accommodation (*e.g.* inaccessible recreational facilities)
- Negative impact as a result of a seemingly neutral rule (*e.g.* an inflexible "no pets" policy that impacts on a person with a disability who uses a service animal)
- Differential treatment as a result of association[81] (*e.g.* refusing to rent to someone because he or she is in an interracial relationship)

Sometimes a housing provider discriminates through another person. For example, a building manager who instructs her superintendent not to rent to people of a particular ethnicity because their food "smells too much" would be engaging in discrimination. The manager could also be named in a human rights complaint because she used the superintendent indirectly to discriminate against people based on their ethnic origin.

Discrimination exists not just in individual behaviour but can also be systemic or institutionalized. Systemic or institutional discrimination is one of the more complex ways in which discrimination occurs. Housing providers have a positive obligation to ensure that they are not engaging in systemic or institutional discrimination. Systemic discrimination consists of patterns of behaviour, policies or practices that are part of the social or administrative structures of an organization, and which create or perpetuate a position of relative disadvantage for persons identified by the *Code*. These may appear neutral on the surface but, nevertheless, have an exclusionary impact on *Code*-identified persons.[82]

The Commission has heard about a number of common rental policies and practices among housing providers that create systemic barriers for individuals and families attempting to access housing. For example, the use of minimum income criteria by housing providers will, in many cases, have a discriminatory impact on many individuals protected by the *Code* who tend, disproportionately, to have low incomes.[83]

Sometimes a rule or practice unintentionally singles out particular people and results in unequal treatment. This type of unintentional discrimination is called "constructive" or "adverse effect" discrimination and may create significant systemic barriers. For example, a landlord might have a rule that no pets are allowed in an apartment building. This rule would have an adverse effect on tenants who require "service" dogs to help them in their mobility, such as a blind person who uses a seeing eye dog.[84]

Duty to Accommodate

Under the *Code*, housing providers have a duty to accommodate the *Code*-related needs of tenants, to ensure that the housing they supply is designed to be inclusive of persons identified by *Code* grounds, and to take steps to remove any barriers that may exist, unless to do so would cause undue hardship. Costs will amount to undue hardship if they are quantifiable, shown to be related to the accommodation, and so substantial that they would alter the essential nature of the enterprise or so significant that they would substantially affect its viability.

If a person identified by *Code* grounds has a need which prevents or impedes access to housing, he or she should identify this need or barrier to his or her landlord or housing provider. A landlord or housing provider must then make efforts to accommodate these needs up to the point of undue hardship.

The duty to accommodate is comprised of three principles:

1) respect for dignity,
2) individualization, and
3) integration and full participation.

Respect for Dignity
Dignity will include consideration of how accommodation is provided and the individual's own participation in the process. Housing providers should consider different ways of accommodating persons identified by *Code* grounds along a continuum, ranging from those ways that are most respectful of privacy, autonomy, integration and other human rights values, to those which are least respectful of those values.

Individualization
There is no set formula for accommodating individuals protected by the *Code*. Each person's needs are unique and must be considered afresh when an accommodation request is made. While some accommodations may meet one person's needs and not another's, housing providers will likely find that many of the accommodations that they implement will benefit large numbers of people.

Integration and Full Participation
Accommodations should be developed and implemented with a view to maximizing a person's integration and full participation. Achieving integration and full participation requires barrier-free and inclusive design and removal of existing barriers. Where barriers continue to exist because it is impossible to remove these barriers at a given point in time, then accommodations should be provided to the extent possible, short of undue hardship.

Housing providers should incorporate the principles of universal design when they are developing and constructing housing, and when they are designing housing policies, programs, and procedures. New barriers should never be created in the construction of new facilities or in the renovation of old ones. Rather, design plans should incorporate current accessibility standards such as the Canadian Standards Association's Barrier-Free Design[85] and the Principles of Universal Design.[86] Not only will this type of pre-planning make premises attractive to a larger pool of prospective tenants, it will decrease the need to remove barriers and provide accommodations at a later date.

There are various ways in which a housing provider may be called upon to accommodate the *Code*-related needs of an individual. Persons with disabilities, older persons, families and others may have specific requirements that necessitate accommodation in the housing context. Concrete examples will be discussed in the following sections dealing with these specific grounds.

Housing providers may also contravene the *Code* if they do not provide accommodations in a timely manner. For example, in *Di Marco* v. *Fabcic*[87], the respondent landlord agreed to build a ramp and railing for the complainant (a woman with a disability) before she moved in. However, the respondent did not complete the ramp and railing in time for the closing date so the rental agreement fell through. The Tribunal found that although the respondent did not intend to discriminate against the complainant, the effect of his action did so.

Prohibited Grounds of Discrimination

The *Code* protects against discrimination in rental housing on the following grounds:

- Race
- Colour
- Ancestry
- Creed (religion)
- Place of Origin
- Ethnic Origin
- Citizenship
- Sex (including pregnancy, gender identity)
- Sexual Orientation
- Age
- Marital Status
- Family Status
- Disability
- Receipt of Public Assistance

Intersectionality

In recent years, human rights analysis has evolved to take into account the context in which discrimination occurs. Under the *Code*, individuals are protected from discrimination and harassment on the grounds listed above. However, there is an increased recognition that discrimination is often based on more than one ground, and that these grounds may intersect thus producing unique experiences of discrimination.[88]

The Commission has explored this "contextualized" or "intersectional" approach to discrimination analysis at length in its Discussion Paper entitled *An Intersectional Approach to Discrimination: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims*.[89] It is the Commission's view that a contextual approach is needed in order to fully appreciate and do justice to the complex and multifaceted ways in which many people experience discrimination in the area of rental housing accommodation.

The phenomenon of intersectionality is frequently evident in complaints of discrimination in the area of rental housing accommodation. Often, tenants will experience differential treatment based on more than one ground, and these grounds will play off one another. For example, a young lone mother in receipt of public assistance who is looking for rental housing could potentially experience discrimination on the basis of her gender, age, family status and receipt of public assistance. If she is a racialized person and/or if she has a disability, she might experience discrimination on these grounds as well.

While the following sections discuss each *Code* ground individually, it is important to be mindful of the potential for more than one ground to be at issue simultaneously, and for these grounds to intersect. As such, this Paper highlights some of the more common intersections of grounds, where appropriate.

Race and Related Code *Grounds*

In addition to race, the *Code* prohibits discrimination in rental housing on several related grounds, as outlined above. These grounds include primarily the grounds of colour, ethnic origin, ancestry, place of origin, citizenship and creed (religion).

Depending on the circumstances, a human rights complaint of discrimination based on race may cite race alone or may include one or more related ground(s). However, as a social construct, the ground of race is capable of encompassing the meaning of all of the related grounds, and any characteristic that is racialized[90] and used to discriminate.

Racial discrimination in rental housing may take a variety of forms. It is likely that the most common problem that racialized persons continue to face is the denial

of opportunities to apply for rental housing or to view properties. In this regard, landlords may use subtle screening methods to bypass certain individuals in the tenant selection process. Racialized persons may be advised that an apartment has already been rented only to have a White friend inquire about the availability of the accommodation and be told that it is still available.

There are several human rights cases in Ontario that have dealt with this type of racial discrimination. For example, in *Richards* v. *Waisglass*[91], a Board of Inquiry found that the respondent discriminated against the complainant, a Black woman, because of her race when he refused to rent her an apartment. When the complainant and the respondent met, the respondent appeared reserved, refused to take any information from her and stated that he wished to keep showing the apartment to other prospective tenants. When the complainant's friend, a White woman, went to see the apartment at the complainant's request, she was greeted warmly and was offered the apartment by the respondent. The respondent claimed that the reason he had acted differently with the complainant was because he had been tired the day they met; had thought that another person was going to take the apartment; and, had judged from the complainant's behaviour that she appeared "gregarious" and might have parties. The Board found that the respondent could not have come to a reasonable conclusion that the complainant would be loud and have noisy parties during their brief encounter and concluded that he had decided it was unlikely that the complainant would be financially stable and would likely have parties. The Board found that both assumptions were based on negative stereotypes about Black people.[92]

One of the ways in which researchers have attempted to gauge the extent of racial discrimination in rental housing is through auditing studies.[93] These studies have been conducted extensively in the United States since the 1970s. For example, in the 1970s and 1980s, the U.S. Department of Housing and Urban Development backed several broad housing audits that produced significant evidence of discrimination toward and differential treatment of racialized persons across major U.S. cities. For instance, Black and Hispanic auditors posing as prospective apartment renters were shown 25 percent fewer units than White auditors with comparable income qualifications.[94]

Researchers in urban Philadelphia conducted a large-scale telephone audit in 1999 to compare the experiences of male and female speakers of "White Middle-Class English", "Black Accented English", and "Black English Vernacular" when they sought to rent an apartment. The researchers' hypothesis was that racial discrimination in the rental housing market has become extremely subtle and covert. The authors relied on socio-linguistic research that shows that individuals are able to make fairly accurate racial attributions on the basis of linguistic cues alone. Therefore, landlords are able to screen out prospective tenants by simply saying, after hearing the tenant speak, that the apartment is "already rented". This practice has been referred to as "linguistic profiling."[95] Moreover, in an age

of sophisticated technology where most individuals have access to voice-mail messaging and/or call display features, landlords, if so inclined, are able to screen out prospective tenants, for example based on an accent or a name, without ever needing to have any personal contact with them. Based on a large number of carefully controlled telephone inquiries, the audit found "clear and often dramatic evidence of phone-based racial discrimination." In particular, the researchers concluded that:

> Compared with whites, African-Americans were less likely to get through and speak to a rental agent, less likely to be told of a unit's availability, more likely to pay application fees, and more likely to have credit worthiness mentioned as a potential problem in qualifying for a lease. These racial effects interacted with and were generally exacerbated by gender and class. Lower-class blacks experienced less access to rental housing than middle-class blacks, and black females experienced less access than black males. By far the most distinguished group, however, was lower-class black females. Across all measures, female speakers of Black English Vernacular consistently fared the worst. As a result of this unusually intense discrimination, poor black women in Philadelphia are forced to spend far more of their time and put in much greater effort making phone calls just to reach prospective landlords. They experience by far the lowest probability of making contact and speaking with a rental agent, and even if they get through, they face the lowest likelihood of being told of a unit's availability and the highest chance of paying an application fee.[96]

Comparable audits conducted in Canadian cities, albeit on a smaller scale, have revealed similar themes. These audits indicate that individuals from Black and Aboriginal communities, in particular, are subjected to discriminatory treatment when seeking to rent housing.[97]

There has also been an increase in discrimination against persons identified as, or perceived to be, Muslim, Arab and South Asian since September 11, 2001. The Commission has heard several reports of individuals being subjected to Islamophobia[98] by housing providers when attempting to secure rental accommodations.

Racial discrimination in rental housing accommodation is not just about the denial of access to housing opportunities. Racialized tenants may experience unequal access to housing-related services or may otherwise be subjected to differential treatment throughout the course of their tenancies. For example, tenants may be subjected to substandard living conditions or a failure to carry out repairs. In *Ontario (Human Rights Comm.)* v. *Elieff*[99], the Divisional Court reversed a finding by a Board of Inquiry that found that no discrimination had taken place against the complainant in her tenancy. The complainant, a woman of Cambodian ancestry, alleged that her landlord had provided substandard

maintenance of her apartment building to both herself and other tenants of Asian ancestry. Further, she alleged that he had discriminated against them by making derogatory comments about Asians in a newspaper article. The Board found that while the lack of water, broken windows and appliances, cockroach invasions and raw sewage on the property constituted substandard conditions, a successful complaint could not be made out for discrimination or harassment based on race since these conditions affected both non-Asian tenants as well as Asian tenants. It also gave little weight to the comments the landlord had made about Asians. The Board did, however, award compensation for reprisal actions taken by the respondent after the complainant had launched an action. On appeal, the Court upheld the reprisal judgment but reversed the finding that there had been no discrimination towards the complainant. The Court found that the derogatory remarks made about Asians resulted in differential treatment for members of that group, even though all of the tenants of the building were subjected to the same deplorable living conditions. It held that a poisoned environment had been created, which was a violation of the *Code*.

Racialized tenants may also be subjected to unequal rental requirements, particularly in a low vacancy rental climate. For example, landlords may attempt to charge more than the legal rent for a rental unit, or they may require that a tenant pay "key money," which is an illegal one-off extra payment requested of the tenant by a landlord in order to secure a unit.

Discrimination may also occur as a result of issues being made about the cultural practices of racialized tenants. For example, cooking odours have been the subject of two Tribunal decisions. In *Fancy* v. *J & M Apartments Ltd.*[100], a Tribunal found that South Asian tenants were denied an apartment because of stereotypes regarding cooking odours. In *Chauhan* v. *Norkam Seniors Housing Cooperative Association*[101], the complainant was found to have cooked foods in her home that were an expression of her ethnicity and ancestry which produced odours. She experienced differential treatment when she was ordered to cease producing these odours or face eviction. The right to express and enjoy one's ethnicity and ancestry was found to be central to one's dignity. Moreover, the landlord was not found to have a reasonable and *bona fide* justification for its conduct.

Racialized tenants may also experience harassment after a tenancy has been granted. In *King* v. *Bura*[102], a Tribunal found that the respondent owners of a shared house harassed and discriminated against the complainant for several years, which had a serious effect on him both emotionally and physically. The Tribunal accepted the complainant's testimony that the respondents uttered several abusive racial slurs, some of which were on tape, harassed him after he was evicted and accused him of being a pedophile. The Tribunal was satisfied that this behaviour constituted discrimination and that it created a poisoned environment for the complainant.[103]

Tenants may also be subjected to discriminatory treatment due to their association with a racialized person.[104] For example, in *John* v. *Johnstone*[105], a housing provider was found to have breached the *Code* when he evicted his tenant, a White woman, after she had a Black friend over for dinner. In *Hill* v. *Misener* (No. 1)[106], a more recent case from Nova Scotia, a Board of Inquiry found that the respondent had discriminated against the complainant by making it a condition of occupancy that she not associate with "coloured" people. The complainant, a White woman with two bi-racial children, was deeply offended, and even though she did not disclose to the respondent that she could not rent the apartment because of her family, the Board found that discrimination had occurred and awarded compensation.

Aboriginal Canadians

While the Aboriginal population is subjected to many of the same experiences as other racialized groups in the rental housing market, this group also seems to encounter unique and distinct difficulties when attempting to secure rental housing. It has been observed that:

> Aboriginals and the Aboriginal homeless are easy targets of discrimination in the housing market. There is a common perception that Aboriginals on the street are all 'drunks.' Perceptions can discourage landlords from renting to needy Aboriginal tenants... There are Aboriginal males and females who fall into the hard-to-house category. They face particular difficulties in locating housing, and many never really succeed or are evicted. In most cases, needy Aboriginal families and individuals do not have the financial resources to secure adequate housing.[107]

In *Flamand* v. *DGN Investments*[108], a Tribunal found that the complainant was discriminated against because of her Aboriginal ancestry and family status. After the complainant had viewed an apartment, she contacted the respondent owner to tell him that she wished to rent it and set up an appointment to give him the deposit. When the respondent realised that she was Aboriginal instead of French-Canadian as he had assumed from her name, he asked her who the apartment was for and then commented that, "once you rent to a couple of Natives, fifteen Indians come behind"[109]. He then informed her that he had to show the apartment to other people and would need references. When she contacted him later to provide the references, he avoided her phone calls and then informed her later that he was looking for a married couple to rent it instead. The Tribunal recognized the intersectional nature of the case and found that the respondent had based his decision not to rent to the complainant on the characteristics he attributed to Aboriginal people, in combination with his stereotypical views of lone mothers as being unable to shoulder childcare responsibilities alone.

In 2001, Aboriginal households living in Canada's Census Metropolitan areas were over 50 percent more likely to be in core housing need than the average household. This was an improvement from 1996 when they were 80 percent more likely to be in core housing need.[110] However, Aboriginal households are still much more likely to live in dwellings that are overcrowded and in inadequate condition.[111] The CMHC has stated that Aboriginal groups are subjected to particular disadvantage with an urban poverty rate more than twice the national average.[112] In the worst case scenarios, homelessness is the result.

New Canadians

Access to acceptable rental housing is a crucial step in the adaptation process for new Canadians. Housing is a portal through which one may access a whole range of other essential resources, including language training, employment opportunities and schooling. For this reason, housing is often used as a gauge by which to assess the degree to which new Canadians have adjusted successfully in their new homeland.[113]

In addition to facing racial discrimination, new immigrants and refugees must cope with numerous barriers relating to their citizenship status in the area of rental housing accommodation. New Canadians often do not know their rights under provincial or federal law, and may be too intimidated to speak out if they have been taken advantage of.

According to Statistics Canada, seventy-five percent of new immigrant households settling in Canada use the rental market to satisfy their housing needs. At the time of their arrival, many in these households do not possess the employment, savings and/or credit rating required to purchase property.[114]

Housing workers have consistently complained of landlords asking newcomers to pay their rent up to twelve months in advance, despite such practices being illegal.[115] Some have speculated that the practice of requesting unaffordable deposits may in itself be a tactic to deter tenants that a landlord does not deem "desirable". The Commission has also received complaints from recent immigrants and refugees who have been asked to provide exorbitant security deposits in order to secure rental housing.[116]

Other obstacles include having to meet rental criteria that disadvantage newcomers. For example, new Canadians will generally not have rental or employment histories, credit ratings or landlord references in Canada. In *Ahmed v. 177061 Canada Ltd.*, a Board of Inquiry found that even though the *Code* permits landlords to request income information, rental history and credit checks and references under certain circumstances, the landlord's tenant selection policy was discriminatory in that it assumed a connection between the absence of a credit rating and the likelihood of a rental default.

According to a Statistics Canada report, many new Canadians are not able to access acceptable housing and end up as renters in core housing need. There are several possible explanations for this. A study conducted on Africans who had recently immigrated to Calgary concluded that discrimination was a major obstacle to finding acceptable housing.[117] Another explanation may be that new Canadians tend to settle in urban areas where the cost of rental housing is particularly high. For example, the number of immigrants arriving in Toronto between July 1, 1996 and June 30, 2003 was 661,850. This number comprises 43.9 percent of the Canadian total.[118] In 2001, 43.5 percent of recent immigrant households living in Toronto were in core housing need.[119]

Statistics Canada and the CMHC have reported that not only are new Canadians at high risk of being in housing need, they are also more than twice as likely as non-immigrant households (not including Aboriginal households) to live in substandard housing conditions (*e.g.* in overcrowded housing or in housing in need of major repairs).[120]

Sex

Statistics Canada and the CMHC report that women living alone are at high risk of being in core housing need. In 2001, for example, of the women living alone in Canada's Census Metropolitan Areas, 33.8 percent were in core housing need. One of the main reasons for this is the high incidence of very low incomes affecting this group of renters. Women are frequently unemployed, employed part-time, or out of the labour force altogether and, in many cases, spend more than half of their incomes on housing.[121] This situation is frequently exacerbated by the discrimination that many women face both in accessing and occupying rental housing. While both men and women may be subjected to sex discrimination, it is typically experienced by the latter.

Due to ongoing gender inequality in society, there may be other challenges that women face in relation to rental housing. As one organization has observed:

> Women assume disproportionate responsibility for dealing with needs which may suddenly arise from illness and disability within the immediate or extended family. Women experience dramatic income loss after separation (an average 23% decrease in income while men experience a 10% increase). On divorce, women who are sole support mothers have an average 33% decrease in household income. Pregnancy and care of young children often results in interruptions in earnings.[122]

All of these factors will have an impact on a woman's ability to access acceptable rental housing.

Sex discrimination in the area of rental housing may occur in a number of different ways. For example, women may be subjected to gender-based

stereotypes in their pursuit of housing accommodation. In *Conway* v. *Koslowski*[123], an Ontario Board of Inquiry found that the respondent discriminated against the complainant by refusing to rent a house to her in part because there was no man in her family to do the yardwork. The Board rejected the defence that the landlord's advancing age and ethnic background were reasons for his refusal to consider the complainant on her own merits and found that the respondent had made his determination regarding the necessity of a man in a potential tenant's family long before he had even met the complainant.

There have also been cases where men have been discriminated against based on negative gender stereotypes. For example, in *Leong* v. *Cerezin*[124], a B.C. Council found that the complainant was discriminated against by the respondent when he was refused occupancy of a suite because, according to the building manager, the owner preferred female tenants. Ultimately, the apartment was rented to a female for the same occupancy date the complainant had requested and for a lower rent.

Women in abusive relationships or attempting to leave abusive relationships may experience particular challenges in the rental housing market. As one organization notes: "Domestic violence and sexual assault may suddenly create housing needs that were not anticipated a few months earlier, and may suddenly render emergency housing options or shared accommodation untenable."[125] In addition, a woman may face eviction because of her abusive partner's behaviour, for example because of complaints of noise created by the abuse or due to police involvement in the domestic violence. In attempting to leave an abusive situation, a woman may not be able to get a good reference from her landlord due to her spouse's conduct. When looking for new housing accommodation, she may face discrimination if she has children, or is in receipt of public assistance, and she may be asked for an abnormally large monetary deposit if she does not have her own credit history or has a negative credit history. Many women return to abusive relationships because they have no other place to go.[126] The jury in the Coroner's Inquest into the murder of Gillian Hadley by her former husband recognized the key role of the lack of affordable rental housing alternatives in the ongoing exposure of Gillian Hadley to her ex-husband. The jury made a number of recommendations aimed at increasing the access of women and children to affordable rental housing.[127]

Women will often experience sex discrimination in combination with discrimination on one or more *Code*-protected ground(s). For example, a lone woman with children may be denied a housing opportunity because a landlord has views about lone mothers not being desirable tenants based on negative stereotypes.[128] A woman may be denied a housing opportunity both because of her sex and, by association, her perceived financial situation. For example, in *Turanski* v. *Fifth Avenue Apartments*[129], the B.C. Human Rights Council found that the respondent discriminated against the complainant based on sex because she was employed as a waitress and he assumed that this traditionally female

occupation would pay such a low salary that it would prevent her from being able to make her rent payments.

Young women are at an increased risk of living in poverty and in a state of homelessness. Recent studies show that women between the ages of 15–24 increasingly have low incomes and face barriers to housing by the use of minimum income criteria in rental housing. Similarly, young women are at a disadvantage by not yet having a credit history, significant employment experience or previous landlord references.[130] While young men may experience similar challenges in the rental housing market, young women are at an increased disadvantage due to their vulnerability to sexual harassment and other forms of violence against women.

Older women are also vulnerable to housing insecurity. Like young women, they may, due to life circumstances and years spent cohabiting with (usually male) homeowners, be unable to provide independent credit and reference information when their life circumstances change and they are looking for housing on their own. Older women are also much more likely to live in poverty. Statistics Canada reported that in 1997 approximately 50 percent of lone women aged 65 years and older were living in low income circumstances.[131] Lesbian women, either living alone or in same-sex partnerships, are also frequently subjected to discrimination in the rental housing market.

Requirements for rental and employment histories are also likely to have an adverse effect on women who have taken time out of the workforce to raise children, provide care-giving for others, who are leaving abusive relationships or otherwise attempting to establish and support themselves independently.

According to CERA, Aboriginal women have the highest incidence of poverty in Canada, more than twice the rate of non-Aboriginal women.[132] Aboriginal women are, therefore, at a heightened risk of experiencing discrimination on a number of grounds when they seek accommodation in the rental housing market.

Aboriginal women have also experienced discrimination when they have attempted to find housing on reserves. For example, in *Raphael* v. *Conseil Des Montagnais du Lac Saint-Jean*[133], a federal Tribunal found that a band council had discriminated against four native women on the basis of sex by denying them housing and/or other services on the reserve. The four women had lost their Indian status under the *Indian Act*, but the passage by the Federal Government of Bill C-31 in 1985 restored their status. In September 1985, the Band Council imposed a moratorium on providing services to "Bill C-31 Women" because the Band anticipated the arrival of many new people on the reserve. The Tribunal found the Band's actions to be discriminatory. The complainants were refused such services as building permits, hunting permits, language courses, housing, and permission to live on the reserve.

At present, when there is a breakdown of a marriage or common law relationship on reserve, there is no legal provision for an equitable division of the matrimonial real property, that is the family home and the land on which it is situated. Therefore, Aboriginal women and their children have no legal claim to occupy the family residence. They may have to leave their home and, due to housing shortages, may be forced off reserve into urban housing markets where they may be highly vulnerable to rental housing discrimination.[134]

Women from other racialized groups also encounter many barriers when they attempt to access rental housing. Racialized women are nearly twice as likely as non-racialized women to have low incomes.[135] As a result, they may be subject to "triple" discrimination, that is, discrimination on the basis of sex, race, and, possibly, receipt of public assistance.

Women with disabilities are also more likely to live in poverty and to experience discrimination on an intersection of grounds.

Sexual Harassment

All Ontarians have the right to be free from sexual harassment in the occupancy of housing accommodation. While some men do experience sexual harassment in rental housing, it is women who are most often affected. Sexual harassment includes unwelcome sexual contact and remarks, leering, inappropriate staring, unwelcome demands for dates, requests for sexual favours and displays of sexually offensive pictures or graffiti. A person has the right to be free from unwelcome advances or requests for sexual favours made by a landlord, superintendent, an employee of the facility, another person in a position of power, or another tenant.

The comments or conduct do not have to be sexual in nature. Someone may tease or bother a woman because of gender-based ideas about how men or women "should" look, dress or behave.

Transgendered persons are protected in housing accommodation from degrading comments, insults or unfair treatment because of gender identity.

According to the National Working Group on Women and Housing, women who depend on rent supplement programs and who live in private housing units are especially vulnerable to threats and sexual harassment from their neighbours or landlords.[136]

One study found that the type of harassment experienced by a female tenant in housing may range from unwanted prying into her personal life, unannounced visits to her unit when she is not home, refusals to make necessary repairs, threats to cut services, and threats of eviction.[137] In *Reed* v. *Cattolica Investments Ltd*[138], a respondent sexually harassed a tenant who was also his

employee. When the complainant was forced to resign after being subjected to weeks of verbal and physical sexual harassment, the respondent then increased her rent without notice, threatened to evict her and repeatedly subjected her to sexual threats and obscenities during uninvited visits to her apartment. An Ontario Board of Inquiry found that the respondent had violated the tenant's right to equal treatment and had subjected her to a reprisal.

The typical power imbalance which exists between landlords and tenants is often heightened by gender inequalities. It is hard to overstate the impact of being sexually harassed in one's home. As one theorist has observed, "the interaction of private property relations and gender relations take on new meanings when coercive sexuality invades the privacy of women's homes, homes that frequently are the private property of men".[139] It is quite possible that women underreport such incidents due a fear of retaliation by the harasser.

Marital Status

Marital status is broadly defined in the *Code* as the status of "being married, single, widowed, divorced or separated and includes the status of living with a person in a conjugal relationship outside marriage". In the case of *Miron* v. *Trudel*,[140] the Supreme Court of Canada stated the following about the situation of unmarried persons in relationships:

> Persons involved in an unmarried relationship constitute an historically disadvantaged group. There is ample evidence that unmarried partners have often suffered social disadvantage and prejudice. Historically, in our society, the unmarried partner has been regarded as less worthy than the married partner. The disadvantages inflicted on the unmarried partner have ranged from social ostracism through denial of status and benefits.

There have been a number of cases dealing with discrimination on the basis of marital status in the housing context. Often, these cases deal with situations in which single individuals are seen as less preferable or are rejected outright in lieu of married couples. For example, in *Vander Schaaf* v. *M & R Property Management Ltd.*[141], the complainant alleged that her rental application was refused by the superintendent because of a preference for married couples. Even though the complainant and her roommate earned enough together to make the rent-to-income ratio cutoff of 25 percent, neither could maintain that percentage independently. However, there was evidence to show that spousal co-tenants would have been treated differently since it would have been their combined and not individual incomes which would have been considered. An Ontario Board of Inquiry found that the respondents had directly discriminated against the complainant.[142]

A parent who is unmarried or divorced will often experience compounded disadvantage because of the continuing social stigma associated with being a

lone parent, as well as the added financial, practical and emotional responsibilities of solo parenting. Lone mothers are disproportionately likely to experience poverty and to find themselves shut out of the rental housing market. For example, in *Booker* v. *Floriri Village Investments Inc.*,[143] an Ontario Board of Inquiry found that the complainant was discriminated against because she was a single parent and the superintendent expressed a preference for married couples instead. There was evidence to indicate that the property was viewed as a "family building" and management did not consider lone parent households as constituting a "family".

In *Raweater* v. *MacDonald*[144], the complainant, a lone mother of Aboriginal ancestry, alleged that the respondent criticized the behaviour of her children and asked her about the whereabouts of their father. He stated that her children would be "less disturbed" and "more controllable" if their father were present. The respondent also periodically invaded her privacy and once made an offensive comment to her regarding her Aboriginal heritage. A B.C. Tribunal concluded that, in isolation, these comments might not have been sufficient to conclude that the complainant had been discriminated against on the grounds of marital status, family status and Aboriginal ancestry individually. However, when they were considered along with his other actions, the Tribunal found that the respondent treated the complainant in a disdainful manner because of the combination of stereotypical views that he held about Aboriginal persons and unmarried mothers.

The particular vulnerability of sole-support mothers in receipt of public assistance was recognized by the Ontario Court of Appeal in *Falkiner* v. *Ontario (Ministry of Community and Social Services)*.[145] The Court found that there was significant evidence of historic disadvantage and continuing prejudice against this group, noting the resentment and anger they face from others in society who see them as "freeloading and lazy", and the history of stigmatization, stereotyping and offensive restrictions on their personal lives.

Other cases have dealt with situations in which common-law couples are discriminated against in favour of married couples.[146] For example, in *Matyson* v. *Provost*[147], the respondents would not rent to common-law couples because it offended their religious beliefs. A Saskatchewan Board of Inquiry found that while the respondent's freedom of religion was protected under the *Charter of Rights and Freedoms* and the Saskatchewan *Human Rights Code*, the respondents had a responsibility to provide housing accommodations in a non-discriminatory manner once they made it available to the public.

Family Status

Section 10(1) of the *Code* defines "family status" as the status of being in a parent and child relationship. Complaints regarding discrimination on this ground range from individuals being denied rental housing accommodation formally or

informally because they have or will have children, to prospective or current tenants receiving discriminatory treatment because of the particular form or composition of their family.

Recent years have seen increasing diversity in the nature of the Canadian family. The numbers of lone parent and blended families continue to grow. As well, it is only recently that any recognition has been given to families headed by same-sex parents. Housing providers have not necessarily adjusted their policies, programs and practices to deal with these new realities.

Numerous reports detail the lack of access to safe, affordable, adequate rental housing for families with children, particularly female-headed lone parent families. According to the CMHC, 42 percent of lone parents are in core housing need.[148] The Golden Report stated that families represented 46 percent of the people using hostels in Toronto in 1996. At that time, 19 percent of the homeless population in Toronto, or 5,300 homeless people were children. Of the 100,000 people on the waiting list for subsidized housing, 31,000 were children.[149]

Lack of access to adequate, affordable housing has long-term consequences. For example, children in families spending the majority of their income on rent are at a higher risk of malnutrition and respiratory and other diseases.[150] Links have also been made between housing and neighbourhood characteristics and children's educational achievements. Children's socio-emotional health is strongly associated with housing quality.[151] A recent study found that the deteriorating housing circumstances in Toronto are a significant factor in the admission of children to the care of the Children's Aid Society: families and children who are clients of the CAS in Toronto face substantial obstacles to obtaining adequate and appropriate housing, and for some this affects their ability to care for their children.[152]

In the most extreme circumstances, families find themselves living in shelters. Discrimination against lone female parent-headed families, in particular, can easily result in an entire family becoming homeless. Shelter surveys indicate a dramatic increase in usage by women with children, particularly Aboriginal and Black women.[153] Lone parent families enter the shelter system at twice the rate of two-parent families.[154]

In many, if not most, cases, an individual will experience discrimination on the basis of family status along with one or more *Code*-protected grounds and these grounds may intersect, producing unique experiences of disadvantage and discrimination. Since women continue to be the primary caregivers of most families in Ontario[155], discrimination on the basis of family status will very often include a gender component. In addition, families with young children may be marginalized in the rental housing market, particularly where family status intersects with marital status, receipt of public assistance, or the race-related grounds of the *Code*. Same-sex couples and gay or lesbian lone parents raising

children may also be subjected to negative attitudes and stereotypes because they do not conform to normative familial models.

It is important to pay particular attention to the complex ways in which family status intersects with the race-related grounds of the *Code*. Negative stereotypes about families take specific forms for various racialized groups. Research that has been done in the area of access to affordable rental housing, for example, suggests that sole-support families from racialized and Aboriginal communities may be the most disadvantaged of all families seeking shelter.[156]

There has been significant litigation regarding family status issues in the area of rental housing, particularly in the Ontario context. As a result, the caselaw in Ontario generally recognizes broad protection in the rental housing context for the parent-child relationship. Beginning with *Fakhoury* v. *Las Brisas Ltd.*[157], tribunals have recognized the rights and importance of families and of the need to protect housing rights. The caselaw has steadily expanded the scope of the family status protection to include denial of housing to a woman because she is pregnant, to combat animus against lone parent families, and to provide protection to families where the parents are not legally married.[158]

Many family status cases deal with systemic barriers encountered by families seeking to access housing. Tribunals have found that the stipulation by landlords of a minimum number of bedrooms based upon the number and gender of the children may have the result of impeding the access of lone-parent families to housing.[159] Tribunals have also found against restricting apartment buildings to "families" where that designation excludes lone parent families or common-law couples.[160]

Some landlords have policies prohibiting tenants from transferring between rental units in the same building. Such policies may have a negative impact on families with children, because their rental housing needs change as their families grow, but they must leave their building in order to accommodate their need for additional space. In *Ward* v. *Godina*,[161] a Board of Inquiry found that "no transfer policies" have an adverse impact on families with children, and violate the *Code*.

Policies regarding the number of occupants per number of rooms or bedrooms may also have an adverse impact on families with children. In *Desroches* v. *Quebec (Commission des droits de la personne)*,[162] the complainant was denied the opportunity to rent the apartment of her choice when the landlord discovered that she was in the process of a divorce, and that her two daughters would be visiting her every Sunday. The landlord had a standing policy not to rent any of his four and a half room apartments to more than two occupants. The Quebec Court of Appeal found that this policy constituted " a very effective anti-child barrier", since the policy had the effect of excluding all children who live with two parents, as well as all lone parent families with more than one child. The policy therefore violated the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. The

opposite situation could also raise concerns. For example, a policy that a single person cannot rent an apartment with more than one bedroom may prevent a divorced parent from having his or her children visit and stay overnight.

In a more recent case,[163] a landlord had an informal policy of renting one-bedroom apartments only to couples or singles; two bedrooms to a couple with one child; and three bedrooms to couples with two children. Although he might rent a three bedroom apartment to a person or a couple with three children, he would only do so if the children were very young, and even so the family would have to move to a bigger unit fairly soon. The complainant in this case was a lone mother of three children, who was seeking (and was denied) a three-bedroom apartment. This policy was found to have a discriminatory effect on the basis of family status. Concerns have also been raised with respect to policies that place restrictions on the sharing of rooms by opposite sex siblings, on the basis that such policies may reduce the ability of families with children to access affordable rental housing. These types of policies may have a significant impact on the social and economic rights of families, as they effectively deny access to the type of housing that is affordable for them.

Despite these advancements in the caselaw, however, family status is still among the most commonly cited grounds of discrimination in complaints filed with the Commission regarding housing. A number of reports have indicated that discrimination continues to play a substantial role in determining who gets and is able to keep adequate, affordable rental housing. The Golden Report on Homelessness[164] states that:

> [I]t is not uncommon for families that are staying in shelters or in motels, families with good credit histories and good references, to be refused an apartment by many different landlords. Discrimination can make the housing market impenetrable for those most in need of housing.

This observation is corroborated by the consistent pattern of complaints to the Commission on housing issues. As one report stated, "focussing on the supply of rental housing will not solve the housing crisis if those that most need housing are still turned away by the unchecked discrimination of landlords".[165]

In a recent decision, an Ontario Human Rights Tribunal found that a lone mother was denied the opportunity to rent an apartment after the landlord discovered that she had a child. The landlord stated that he would not rent the apartment to a family with children, and further refused to return the complainant's deposit. The complainant testified that it took her five months to find another suitable apartment: on approximately five occasions she was turned down by landlords who stated that they did not rent to people with children.[166]

A variety of negative attitudes and stereotypes may also be at play behind a refusal to rent to families with children. For example, landlords may refuse to rent

to families with small children on the basis that small children are "noisy" and will disturb other tenants. Landlords insisting that tenants have a "quiet lifestyle" or informing tenants that the building is "not soundproof" are common themes in the rejection of rental applicants with small children.[167] In the course of occupying a residence, families may be subjected to harassment by other tenants and housing providers, and may even be threatened with eviction, due to the normal behaviour of their children. Issues may arise with regard to entire families being evicted due to inappropriate activities engaged in by a child.

The practice of landlords asking the ages of prospective tenants on application forms has been found by the Tribunal to be a *prima facie* act of discrimination on the basis of family status. Where landlords ask such questions, the onus will shift to them to demonstrate that there was in fact no such discrimination:

> [T]here is great merit in the argument of the Commission that a landlord only asks the question as to the age of the prospective co-occupant so he can deny the application if the answer discloses the prospective co-tenant to be a child or perhaps an elderly person. While it might be argued a landlord needs to know the ages of co-occupants in his building in case of fire and for numerous other reasons, such information can be acquired by the landlord after apartment units have been rented.[168]

The Commission has also received complaints where the actions of the landlord are based, not on the presence of children *per se*, but on the number of children in the family. The Commission has considered such complaints to fall within the ground of family status.

The Commission is concerned about the widespread practice of designating rental apartments and other housing as "adults only" or "adult lifestyle communities". It is common to see rental housing advertised as "adult lifestyle", and the Commission has referred for Tribunal hearings a number of complaints where applicants with children have been refused tenancy in such housing. Such landlords are, in effect, advertising their intent to discriminate against families with children.[169]

Discrimination may also be based on specific stereotypes or negative attitudes about lone mothers, families on social assistance, gay or lesbian-headed families, or families from racialized communities.

Housing providers have a duty to accommodate housing needs related to family status up to the point of undue hardship. The Commission has heard reports that families have been barred from rental housing because of concerns for children's safety. There may, on occasion, be situations where some alterations may be required to housing to accommodate the needs of children. For example, it may be necessary to place safety devices on windows or balconies in high-rise apartments. Such steps may be necessary accommodations on the part of a

housing provider. Families with children should not be barred from rental housing because such reasonable steps are required.

The Commission has also heard reports that families are being evicted from their apartments because of the noise of children crying. Life in apartment-type housing inevitably involves some exposure to the noises and activities of one's neighbours. Many normal activities cause noise – listening to music or socializing, for example. Children, like other tenants, may cause noise as part of their normal activities, such as playing, talking and crying. Noises associated with children's normal activities should not be treated differently from other types of noise that may be experienced when living in close quarters. Nor should the noise normally associated with children be an excuse for refusing to rent to families with children. Where children's noise is genuinely disruptive to other tenants, all parties can work cooperatively to resolve the issue. Parents can take reasonable steps, consistent with good parenting practices, to minimize children's noise. Housing providers also have a responsibility to attempt to resolve matters without evicting families. For example, extra soundproofing for an apartment could be considered, or moving a family to a different apartment.

Sexual Orientation

The *Code* provides that every person has a right to equal treatment in the area of housing accommodation without discrimination because of sexual orientation. Landlords and other housing providers must ensure that they are not denying housing to individuals based on their sexual orientation. They must likewise ensure that their treatment of current tenants is non-discriminatory and not influenced by subjective judgements relating to sexual orientation, or negative attitudes about homosexuality and/or towards gays and lesbians.

Housing providers must also address any discrimination or harassment relating to sexual orientation that may arise within their rental housing environment, whether between tenants, or involving agents of the housing provider, or others who are part of the housing environment (*e.g.* contracted maintenance workers). If a housing provider becomes aware of discrimination or harassment, either through a complaint or other means, they must respond appropriately. Housing providers who fail to take steps to address a poisoned environment or a complaint of discrimination or harassment may be found liable.

Gays and lesbians may be subjected to discrimination in rental housing in several different ways. For example, they may be denied the opportunity to view a unit due to their sexual orientation. In a telephone audit conducted in the cities of Windsor and London, Ontario and Detroit, Michigan in the late 1990s, 180 phone calls were made, with half of the callers making simple inquiries about rental unit availability and the other half making similar inquiries, but also making a specific point of disclosing their sexual orientation as either gay or lesbian. To

the latter group, units were significantly more likely to be described by landlords as unavailable.[170]

As one researcher commented, in the case of private rental housing situations,

> It would appear that, despite increased knowledge in society about homosexuality, persons identified in this way still face many of the same rejecting situations they have faced for many years – at least when such rejection is privately expressed, seemingly 'legitimate,' and likely to be assumed by its perpetrator to be undetectable.[171]

The experience of same-sex couples (whether married or living together outside of marriage) or lone gays and lesbians who are parents is also unique. These parents may find themselves bearing the brunt of negative stereotypes, and may face discriminatory treatment because they do not conform to the typical "nuclear family" norm. In some cases, they and/or their children may be subjected to harassment because of their living arrangements.

At this time, there are few reported cases dealing with discrimination and harassment on the basis of sexual orientation in housing. In Ontario, there have only been two cases to date and the complainants in both were unsuccessful.[172] However, this is an evolving area of law and social policy, and in other provinces, successful complaints have been made out.[173]

Age

The *Code* prohibits discrimination in housing accommodation on the basis of age only for persons aged 18 or older.[174] In other words, with the exception of persons who are sixteen or seventeen years old, who have withdrawn from parental control, housing providers are entitled, under the *Code*, to restrict the housing accommodation they provide to minors. It should be noted, however, that a recent Tribunal decision has indicated that the definition of age in the *Code* can be an unjustifiable abridgement of the equality rights of children under the *Charter of Rights and Freedoms*.[175]

In any case, restrictions in housing to children that have the effect of limiting access to housing for their parents may discriminate on the basis of family status. For example, the designation of housing accommodation as "adult lifestyle" would, in addition to banning minors, effectively ban families. Therefore, this type of restriction would be treated as discrimination on the basis of family status. Arbitrary age restrictions should not be used to enforce mere preferences for "child-free" spaces.

Young persons over the age of eighteen may face particular forms of disadvantage in the rental housing market. For example, rent-to-income ratios may have an adverse impact on this group of renters due to their frequently low

incomes. In *Sinclair* v. *Morris A. Hunter Investments Ltd.*[176], an Ontario Board of Inquiry found that the complainants were discriminated against when they were refused rental of an apartment because they could not meet a rent-to-income ratio of 33 percent. The Board accepted expert evidence that rent-to-income ratios discriminate against rental applicants at least up until their mid-twenties. The Board also found that rental policies requiring applicants to have permanent jobs and a minimum tenure with an employer discriminate on the basis of age since employment for younger people is more unstable and of a shorter duration than that of older adults.[177]

Young persons may also be subjected to negative stereotyping. For example, there have been cases that have dealt with negative stereotypes about teenage children. In *Bushek* v. *Registered Owners of Lot SL 1*, a complaint that a family was forced to leave their apartment because it included two teenage children, was ultimately dismissed. However, the Tribunal expressed concerns about the negative attitudes towards teenagers expressed by building management:

> Some of the evidence did suggest that in attempting to balance the interests of its residents, the strata council did not adequately concern itself with the interests of teenagers. Though teenagers were able to use the facilities and participate in events, the security problems appear to have cast a shadow of suspicion over teenagers. The suggestion that they put off prospective buyers and upset the elderly would understandably be offensive. Though these comments may have arisen out of the very real problems the building had experienced with some teenagers, they reflect the type of stereotyping that human rights legislation is designed to prevent.[178]

Older persons also face particular challenges in the rental housing market. Older persons, particularly older women, are at high risk of being in core housing need. In 2001, for example, of older women living alone in Canada's Census Metropolitan Areas, 57.5 percent were in core housing need. Of older men living alone, 44.6 percent were in core housing need. One of the main reasons for this situation is the high incidence of very low incomes affecting these groups of renters. In many cases, older persons are unemployed, employed part-time, or out of the labour force altogether. Further, a large number of individuals in these groups will be dependent on the government for the majority of their household income. The major source of income for over 90 percent of these households was government transfers. The average before-tax income of these individuals was under $15,000, almost half of which was spent on housing.[179]

The *Code* prohibits either direct or adverse effect discrimination in housing.[180] For example, a housing provider should not turn away older persons because it wishes to attract more youthful residents. Similarly, older persons who may be paying lower rents due to longer tenure in their rental unit should not be targeted for eviction by landlords who wish to attract new tenants at a higher rent.

Housing is a critical issue related to quality of life for older persons. In order to maintain their independence and well-being, older persons need housing that is safe, affordable, accessible and adaptable, allowing maximum freedom and continuation of a person's lifestyle. The normal physical changes that occur as people age and the diseases or disabilities that affect some older persons have implications for housing. In designing and building housing for older persons, the aim should be a barrier-free environment, with recognition that barriers are both physical and psychological. This would enable those who may suffer from some degree of impairment to continue to perform the activities of life.

The Commission has recognized that older persons benefit from the support, community and security offered by older persons' housing projects, and the importance of "aging in place". Housing for older persons includes a range of options including rental accommodation, condominiums, retirement homes and care facilities. There can be some overlap between housing and services, for example older persons' residences in which services such as housekeeping, meals or medical assistance are provided.

There are circumstances where housing aimed at the needs of older Ontarians will promote the objectives of the *Code*. Section 15 of the *Code* permits preferential treatment for persons aged 65 and older, and therefore permits housing that is limited to persons over the age of 64. Section 14 of the *Code* permits special programs to alleviate hardship and disadvantage, such as specially designed barrier-free housing projects aimed at older persons with disabilities. Section 18 creates a defence for religious, philanthropic, educational, fraternal or social institutions or organizations that primarily serve the interests of older persons and that provide housing as part of their services.

Older persons may require particular accommodations in order to enjoy housing on an equal basis with other residents. A housing provider has a duty to accommodate the needs and capabilities of older residents, subject to the undue hardship standard. Accommodations may include modifications to a rental apartment, building entrance, sidewalks, parking facilities and common areas. This might include physical modifications such as installing elevators, ramps, visual fire alarms and doorbells for the hearing impaired, different door handles, lower counters, *etc.* It can also require other forms of accommodation such as waiving or changing a rule, providing better maintenance such as more frequent snow removal, or allowing transfer to another unit without penalty. For example, during its consultation on age discrimination, the Commission heard that older persons who become widowed face particular hardship in the form of significant rent increases when they seek to move to a smaller unit that they can better maintain. A possible accommodation in this situation may mean facilitating transfer to another unit in the building without treating the situation as a new lease to which higher rents would apply.

Disability

The *Code* prohibits discrimination in housing accommodation on the basis of disability. Section 10(1) of the *Code* defines disability broadly to include any physical disability, mental disability, learning disability, mental disorder or any injury or disability where benefits are claimed under the insurance plan established by the *Workplace Safety and Insurance Act, 1997*.[181] Section 10(3) also provides protection against discrimination to persons who have had disabilities and who are perceived to have or to have had disabilities.

Persons with disabilities face many challenges in society. Inadequate social supports, insufficient financial assistance, and a lack of appropriate mechanisms to facilitate deinstitutionalization all contribute to the difficulties that many face in their quest to live independently. These challenges are frequently compounded by the numerous barriers faced by persons with disabilities when they attempt to access rental housing.

These barriers can take many forms and often include outright denials of tenancy. For example, in *Yale* v. *Metropoulos*[182], an Ontario Board of Inquiry found that the respondents willfully and recklessly discriminated against the complainant, a blind woman, when they cancelled an apartment viewing without notifying her, later refused to let her enter the unit, and generally treated her rudely. The Board held that a landlord and/or superintendent contravenes the *Code* when he or she refuses to show an apartment to a prospective tenant with a visual handicap and fails to provide a reasonable explanation for this.

Inaccessible buildings and non-inclusive housing design are among the obstacles frequently encountered by persons with disabilities. Housing providers have a duty to accommodate the needs of tenants with disabilities to the point of undue hardship. Accommodations may include physical modifications such as installing ramps and elevators, visual fire alarms and doorbells for the hearing impaired, different door handles, lower counters, *etc.* It can also require other forms of accommodation such as waiving or changing a rule, for example, allowing guide dogs in a building with a "no pets" policy.[183] Housing providers may also contravene the *Code* if they do not provide accommodations in a timely manner.

Often, it is neither difficult nor a major imposition for a housing provider to provide needed accommodations. In *Julie Ramsey* v. *S.W.M. Investments*[184], a tenant alleged discrimination because of disability due to the landlord's lack of designated "handicapped" parking. Under a settlement, the landlord agreed to provide two designated parking spots for tenants, one designated spot for visitors and further designated spots for tenants as required so that each tenant entitled to a spot would have one. The landlord also agreed to maintain the parking spots by clearing snow, sanding or salting the parking spots and the route to the door of the building.

The Ontario *Building Code Act*[185] governs the construction of new buildings and the renovation and maintenance of existing buildings. The Commission has expressed concerns that the accessibility requirements set out in the *Building Code* do not always result in equal access to persons with disabilities as required by the *Human Rights Code*.[186] Many housing providers continue to rely only on the requirements of the Ontario *Building Code* without due consideration of their obligations under the *Human Rights Code*. However, the *Human Rights Code* prevails over the *Building Code* and housing-providers may be vulnerable to a human rights complaint to the extent that their premises continue to fall short of the requirements of the *Human Rights Code*. Reliance on relevant building codes has been clearly rejected as a defence to a complaint of discrimination under the *Human Rights Code*.[187]

The *Accessibility for Ontarians with Disabilities Act*[188] provides a mechanism for developing, implementing and enforcing accessibility standards in order to provide full accessibility for Ontarians with disabilities in goods, services, facilities, accommodation, employment, buildings, structures and premises by January 1, 2025. It should be noted that, under the *AODA*, housing providers will be required to set accessibility standards for persons with disabilities in housing.

Persons with disabilities may be subjected to harassment by housing providers, co-tenants, and others. For example, in *Aquilina* v. *Pokoj*[189], an Ontario Board of Inquiry found that the respondent landlord engaged in a vexatious course of conduct in order to control the life of the complainant, a woman with cerebral palsy, as both a tenant and as an individual. In this case, the respondent was also found to have made verbal slurs regarding the complainant's disability.

Individuals with mental disabilities often face particular challenges in the rental housing market due to negative attitudes and stereotypes. In *Weiher* v. *Polhill*[190], the respondent landlord imposed specific rules on the complainant that were not forced upon anyone else, once he became aware of her mental disability. Under the impression that the respondent did not want her there, the complainant did not move in. The Human Rights Tribunal of Ontario found that there had been discrimination on the basis of the complainant's mental disability and awarded compensation.

People with past or present psychiatric illnesses continue to experience extreme marginalization and discrimination in most social spheres, including rental housing accommodation.[191] In a telephone audit conducted in the cities of Windsor and London, Ontario and Detroit, Michigan in the 1990s, 160 phone calls were made, with half of the callers making simple inquiries about rental unit availability and the other half making similar inquiries, but also making a specific point of disclosing that they were currently seeking psychiatric treatment but would soon require accommodation. To the latter group, units were significantly more likely to be described by landlords as unavailable.[192] The formidable

ostracism to which persons with mental disabilities are subjected in the rental housing market has the potential to, and frequently does, lead to homelessness.

Receipt of Public Assistance

Discrimination on the basis of receipt of public assistance is one of the ways in which people living in poverty are discriminated against in the rental housing market. Despite the fact that the *Code* prohibits a housing provider from refusing to rent to a household that depends on public assistance, the Commission has heard numerous reports that this continues to be a widespread practise in Ontario and individuals continue to file complaints with the Commission on this basis.

When occupying housing, those depending on public assistance are often subjected to differential treatment and rental requirements not imposed on others. For example, they may be asked to arrange for direct payment of government cheques, they may be charged unreasonably large and often illegal rent deposits, and/or they may be subjected to intrusive questioning which violates their privacy and compromises their dignity. Similarly, a housing provider's request for first and last month's rent also has the potential to constructively discriminate against those in receipt of public assistance, as well as other members of disadvantaged groups protected by the *Code*, who frequently have lower incomes and will often be unable to generate such resources.

Those living in receipt of public assistance frequently bear the brunt of negative attitudes and stereotypes. In *Iness* v. *Caroline Co-operative Homes Inc.*[193], a case which dealt with discrimination in accommodation on the basis of receipt of social assistance, Dr. Janet Mosher was called as an expert on discrimination against social assistance recipients. She testified that the most prevalent stereotype about individuals in receipt of public assistance is a lack of work ethic. She also stated that there is a prevalent belief that receipt of assistance is associated with criminal behaviour. She stated that frequently social assistance recipients are portrayed as "fraudsters" who are "lazy, parasitic and irresponsible", and as individuals who have "personal failings, and lack adequate virtue." In the case of lone mothers in receipt of social assistance, she stated that they are often perceived as "promiscuous," and that they are perceived to have formed "deviant family formations, which are inadequate compared to two-parent families."[194] As mentioned previously, the Ontario Court of Appeal has also recognized the particularly harsh attitudes and stereotypes to which sole-support mothers in receipt of public assistance are routinely subjected.[195] Due to this negative stigma, many depending on public assistance will make great efforts to hide their status.

There has been a fair amount of litigation in the Canadian context dealing with discrimination on the basis of receipt of public assistance. Many cases deal with situations where rental housing was denied outright. For example, in *Willis* v. *David Anthony Philips Properties*[196], a Board of Inquiry in Ontario found that the owner

told the complainant that he did not want to rent to her because she was on social assistance. The Board found that wrongful discrimination had occurred. In a 1995 case, *Kostanowicz* v. *Zarubin*[197], a lone mother who was receiving social assistance was also denied an apartment. The Board found that the respondent had violated the *Code* by not renting to the complainant. In a Quebec case, *Drouin* v. *Wittan and Lavalee,*[198] a landlord refused to rent to the complainant because she was poor and her source of income was social assistance, without considering whether or not she was a reliable tenant. The landlord in fact stated that poor people cannot pay their rent. The Tribunal found that exclusions based on low income may constitute indirect discrimination against lone parent families, and the respondents were found to have violated the Quebec *Charter*. In another Quebec case *Laurente* v. *Gauthier*[199] the Board found that the respondent had a policy of not renting to welfare recipients irrespective of their ability to pay the rent. The tribunal found that the respondents had discriminated on the basis of social condition.

Other cases deal with individuals being treated differently during their occupancy of housing due to receipt of public assistance. The case of *Québec (Comm. des droits de la personne)* c. *Coutu*[200] is noteworthy because the Quebec tribunal in that instance awarded the complainants, residents of a private nursing home, more than $2 million in general and special damages. The tribunal found that M. Coutu, the administrator of the nursing home, had violated the economical, physical, psychological and moral rights of residents who were all persons with disabilities in receipt of public assistance. The monthly social assistance allowances of residents had been redirected, and residents were overcharged for services and purchases such as haircuts, clothes, personal hygiene items and recreational activities. Residents were forced to work at the facility without remuneration. Staff were not qualified, verbally abused and humiliated residents, and treated them in ways that did not respect their dignity and privacy.

Still other cases deal with the negative impact of rental housing policies and requirements on people in receipt of social assistance. For example, in *Garbett* v. *Fisher*[201], an Ontario Board of Inquiry found that asking for last month's rent is constructive discrimination against social assistance recipients because they do not receive their money in advance. A case in British Columbia, *Larson* v. *Graham*, reached a similar conclusion.[202]

Inadequate Levels of Social Assistance

The Commission has heard numerous concerns that the Ontario government's level of financial assistance for social assistance recipients is too low and results in constructive discrimination in housing. Individuals have argued that they are denied equal treatment in their attempts to house themselves and their children because of their inadequate income. They have further alleged that the levels of social assistance set by the province have resulted in the exclusion of large families from the rental housing market.

Each month, individuals in receipt of the Ontario Works social assistance program receive a shelter allowance along with a basic needs allowance. As of January 2007, the monthly shelter allowance provided by Ontario Works ranged from $342 for a household of one to $708 for a household of six or more.[203] As is quite well known, these amounts are much less than the current average rent in Ontario, particularly in its cities, and the difference between these amounts creates a "shelter gap".[204] In order to afford rent or a mortgage on a home, families often combine their basic needs and shelter allowance. Despite these efforts, however, many households end up in core housing need.

Incidence of Core Housing Need for Renters in Major Centres in Ontario, 1991-2001 (%)[205]

	1991	1996	2001
Ottawa	21.0	35.2	31.1
Kingston	21.3	39.5	35.4
Oshawa	26.5	36.7	36.6
Toronto	24.3	35.2	35.5
Hamilton	23.4	37.3	34.7
St. Catharines-Niagara	26.6	41.3	37.4
Kitchener	21.6	34.5	28.8
London	23.6	38.7	33.4
Windsor	27.4	37.9	35.1
Greater Sudbury	24.9	40.3	34.9
Thunder Bay	24.9	37.4	37.5

The shelter gap is particularly pronounced for sole support parents who rely on a single income to support their families. For example, in 2003, the maximum monthly allowance for a lone parent with two children under twelve years was $1,086 ($554 shelter allowance and $532 basic needs allowance). If this family rented a two-bedroom apartment in Toronto, they would have approximately $31 left after rent to cover all other needs for the month.[206] Because rent takes up the majority of the assistance received, many sole support parent-led families are turning to food banks and other means to make ends meet. Also, the stress of having to do this every month may hinder their ability to find employment or participate in Ontario Works employment activities.

As of September 2006, over 50 percent of the beneficiaries of Ontario Works were members of lone parent families.[207] For these, and other households in receipt of social assistance, the very low shelter allowances put beneficiaries in the untenable circumstance of having to choose between shelter and the other necessities of life.[208] In many areas of the province, there is simply no adequate

Each month, individuals in receipt of the Ontario Works social assistance program receive a shelter allowance along with a basic needs allowance. As of January 2007, the monthly shelter allowance provided by Ontario Works ranged from $342 for a household of one to $708 for a household of six or more.[203] As is quite well known, these amounts are much less than the current average rent in Ontario, particularly in its cities, and the difference between these amounts creates a "shelter gap".[204] In order to afford rent or a mortgage on a home, families often combine their basic needs and shelter allowance. Despite these efforts, however, many households end up in core housing need.

Incidence of Housing Need in Metro Centres in Ontario, 1991, 1996, 2001			
	1991	**1996**	**2001**
Ottawa	21.0	35.2	31.1
Kingston	21.3	39.5	35.4
Oshawa	26.5	36.7	36.6
Toronto	24.3	35.2	35.5
Hamilton	23.4	37.3	34.7
St. Catharines-Niagara	26.6	41.3	37.4
Kitchener	21.6	34.5	28.8
London	23.6	38.7	33.4
Windsor	27.4	37.9	35.1
Greater Sudbury	24.9	40.3	34.9
Thunder Bay	24.9	37.4	37.5

The shelter gap is particularly pronounced for sole support parents who rely on a single income to support their families. For example, in 2003, the maximum monthly allowance for a lone parent with two children under twelve years was $1,086 ($554 shelter allowance and $532 basic needs allowance). If this family rented a two-bedroom apartment in Toronto, they would have approximately $31 left after rent to cover all other needs for the month.[206] Because rent takes up the majority of the assistance received, many sole support parent-led families are turning to food banks and other means to make ends meet. Also, the stress of having to do this every month may hinder their ability to find employment or participate in Ontario Works employment activities.

As of September 2006, over 50 percent of the beneficiaries of Ontario Works were members of lone parent families.[207] For these, and other households in receipt of social assistance, the very low shelter allowances put beneficiaries in the untenable circumstance of having to choose between shelter and the other necessities of life.[208] In many areas of the province, there is simply no adequate

rental housing available to families in the private rental market within the limits of the shelter allowance. This situation can, and does, result in families finding themselves homeless.

International human rights treaty bodies have expressed strong criticisms of Canada regarding the increasing poverty and lack of access to housing among sole support mothers and other women. For example, the March 2003 *Concluding Observations* of the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women expressed serious concern about "the high percentage of women living in poverty, in particular elderly women living alone, female lone parents, aboriginal women, older women, women of colour, immigrant women and women with disabilities, for whom poverty persists or even deepens, aggravated by the budgetary adjustments made since 1995 and the resulting cuts in social services".. The Committee suggested that the Government assess the gender impact of anti-poverty measures and increase its efforts to combat poverty among women in general and vulnerable groups of women in particular. [209]

Minimum Income Criteria

Those seeking rental housing who are in receipt of public assistance, as well as other *Code*-identified individuals with low incomes, have been particularly affected by the application of minimum income criteria. Many landlords apply a standard guideline that a tenant applicant should be spending no more than 25-35 percent of his or her income on rent. Those who fall short of this ratio are rejected. While this is rationalized as a necessary means of assessing an applicant's ability to pay the rent, its use results in the denial of access to rental units to members of disadvantaged groups protected by the *Code* who frequently have lower incomes. There is no evidence that individuals from disadvantaged or low income groups, when spending more of their income on housing than a rent-to-income ratio would allow, are more likely to default on rent payments.

Research indicates that approximately one-third of Ontarians pay in excess of 30 percent of their household incomes in rent.[210] Overwhelmingly, these persons pay their rent in full and on time. There is no evidence that social assistance recipients default on their rent more often than others, or that they are less responsible with their money.[211] In fact, a 1997 report by the Quebec Human Rights Commission shows that 78 percent of defaulting tenants had a job at the time they failed to pay the rent.[212] The Quebec report concluded that a tenant selection criterion used by landlords based on a rent-to-income ratio leads to systemic discrimination for individuals with low income on the ground of "social condition".[213]

In Ontario, the use of rent-to-income ratios and minimum income requirements was considered in the case of *Kearney* v. *Bramalea*.[214] The case involved three

landlords, two of whom used rent-to-income ratios, and a third who applied a minimum income cut-off of $22,000 per annum. The Board of Inquiry ruled that rent-to-income ratios and minimum income criteria breach the *Code*, whether used alone or in conjunction with other criteria or requirements. The Board found that the evidence showed that these practices had a disparate impact on groups protected under the *Code* and that these policies were not *bona fide* as they had no value in predicting whether a tenant would default. On appeal, the Ontario Superior Court upheld the Board's finding that the landlord's use of rent-to-income ratios/minimum income criteria as the sole basis for refusing applications constituted indirect discrimination against the complainant on a ground prohibited by the *Code*. [215]

The *Code* was subsequently amended by the addition of section 21(3), which permits landlords to use, in the manner prescribed by the *Code* and regulations, income information, credit checks, credit references, rental history, guarantees or other similar business practices for selecting prospective tenants. With respect to the use of income information, Regulation 290/98 under the *Code* permits landlords to request income information from a prospective tenant only if the landlord also requests credit references, rental history, and credit checks, and to consider income information only together with all the other information that the landlord obtained. The Regulation specifically reaffirms that none of these assessment tools may be used in an arbitrary manner to screen out prospective tenants based on *Code* grounds. The criteria must be used in a *bona fide* and non-discriminatory fashion. Where income information, credit checks, credit references, rental history, or guarantees are being applied in a fashion that creates systemic barriers for persons identified by a *Code* ground, the landlord will be required to show that this is a *bona fide* requirement – that is, that the criteria could not be applied in a non-discriminatory fashion without creating undue hardship for the landlord.

The Commission has been informed that there are continuing issues with the use of income information by landlords, and that landlords are misinterpreting or misapplying the provisions of the *Code* and Reg. 290/98 and continuing to apply rent-to-income ratios. For example, requirements that tenants produce co-signors and guarantors may create systemic barriers. The Commission has been informed that it is the practice of many landlords to automatically require low-income applicants (particularly those in receipt of social assistance) to provide a co-signor or guarantor. Often the landlords will place restrictive rent-to-income ratios on the co-signors. This is a major barrier for many individuals protected by the *Code*, as few have access to a co-signor or guarantor, particularly not one that can meet the requested rent-to-income ratios. While the use of co-signors or guarantors may be appropriate where a tenant has poor references or a history of default, requiring co-signors or guarantors merely because an applicant is in receipt of social assistance, for example, may be a violation of the *Code*. It is the Commission's position that when landlords

consider income information, they must do so in a *bona fide* effort to validly assess potential tenants.

The Board of Inquiry in *Vander Schaaf* v. *M.R. Property Management Ltd.*[216] considered the use of rent-to-income ratios in the context of the new regulation. While the Board did not find a causal connection between the denial of the application and the use of rent-to-income ratios in this instance, it did make a number of comments with respect to this issue. The Board stated that the phrase "income information" is broad enough to encompass information about the amount, source and steadiness of a potential tenant's income. It further stated that permitting landlords to obtain "income information" does not permit them to apply rent-to-income ratios. The Board of Inquiry in *Sinclair* v. *Morris A. Hunter Investments Ltd.*[217] found that based on its previous decisions, the *Code* and the regulation, it could issue a cease and desist order requiring the landlord in that case to stop using rent-to-income ratios. The Board strongly cautioned all landlords against the continued use of rent-to-income ratios as they have been found to be discriminatory in their application to such a wide range of potential tenants.

Social and Economic Condition

Vulnerable groups protected by human rights legislation are more likely to experience low social and economic status or condition.[218] Poverty is linked inextricably with inequality, particularly for women (especially lone mothers and elderly women), Aboriginal persons, racialized groups and persons with disabilities. Housing is one of the primary social areas in which an individual's socio-economic condition may contribute to the treatment he or she experiences. In order to properly address human rights issues that arise in housing, it is impossible to ignore the role that poverty may play in exacerbating an individual's experience of discrimination.

While the ground of "receipt of public assistance" enables the Commission to address some forms of discrimination based on a person's social and economic condition in the area of housing, it fails to cover broader issues of poverty. Those living in poverty who are not in receipt of public assistance, for example, the working poor, homeless persons, and those who are otherwise not eligible for public assistance, are not entitled to the protection of the *Code* in housing. Further, the current language of the *Code* does not allow the Commission to easily address systemic issues of poverty. For example, the *Code* provides limited opportunity to address, through complaints of discrimination, the situation of a person who is living in poverty because social assistance benefits are too low, and who not have adequate food or housing.

Homelessness is one of the most extreme manifestations of low social and economic status. Those who are homeless are lacking "many of the things that keep people healthy like income, social status, support networks, education, a healthy environment for children, jobs, [and] health services..."[219] As a result, homeless people frequently find themselves at the outermost margins of society.

The homelessness disaster in Ontario's cities has been well documented. In addition to extensive work conducted by the Toronto Disaster Relief Committee and the City of Toronto's annual report cards on homelessness, the extensive Golden Report on Homelessness[220] was released in January 1999.

An excerpt from the Golden Report describes the full extent of the problem:

> Homelessness[221] has reached unprecedented levels in Toronto, as well as in other cities across the country. In Toronto, there are far too many homeless people and their numbers are increasing. More people are living on the streets and using shelters, and pressure on drop-in centres, food banks, and other emergency services is constantly increasing. Evictions are on the rise, and waiting lists for social and supportive housing continue to get longer.[222]

Homelessness is not confined to Toronto.[223] Other reports have documented increased rates of homelessness in other Ontario cities including Peterborough, Kitchener, Sudbury, Brampton, London, Windsor, Ottawa, Hamilton, and even smaller communities, such as Parry Sound.[224]

Those living in a state of homelessness are highly vulnerable to ill health and the spread of disease. Due to the unpredictability and instability of their day-to-day circumstances, many will find it very difficult to maintain medication or treatment programs. Other hazards include harassment, abuse, extreme stress, malnutrition, dehydration, sleep deprivation, and inclement, sometimes life-threatening, weather.

Some Facts About Homelessness in Toronto:[225]

- A "typical" homeless person is no longer a single, alcoholic, adult male. Youth under 18 and families with children are now the fastest-growing groups in the homeless and at-risk populations. In 1996, in Toronto, families accounted for 46 percent of the people using hostels and 5,300 children were homeless.
- Between 30 – 35 percent of homeless people suffer from mental illness. The estimates are higher for some population groups: for example, 75 percent of homeless lone women suffer from mental illness.
- At least 47 percent of hostel users come from outside Toronto.

The Golden Report gives an overview of some of the causes of homelessness:

- Increased poverty – poverty has increased due to public policy changes such as restrictions on Employment Insurance eligibility and cuts to public assistance
- A lack of affordable housing
- Deinstitutionalization and lack of discharge planning - the lack of adequate community support programs has resulted in increased numbers of people with mental illness and addictions who are discharged from hospitals and jails being homeless
- Social factors – domestic violence and physical and sexual abuse, for example, have increased the rates of homelessness[226]

It is clear that one's social and economic condition has a direct bearing on the likelihood of one becoming homeless. For example, those living in poverty are at a greater risk of not being able to secure affordable housing or of not being able to make the rent payments for the housing that they do have.

Discrimination also contributes to homelessness. Housing providers continue to screen out prospective tenants on the basis of prohibited *Code* grounds, including the receipt of public assistance, and on the basis of stereotypes about poverty and the poor. This is often done through the use of rigid selection criteria and rent-to-income ratios, along with requests for exorbitant rent deposits and guarantors.

Once an individual or a family becomes homeless, the potential for discrimination increases further. As mentioned in the section dealing with the ground of family status, the Golden Report states "it is not uncommon for families that are staying in shelters or in motels, families with good credit histories and good references, to be refused an apartment by many different landlords. Discrimination can make the rental housing market impenetrable for those most in need of housing."[227] It is extremely difficult for one who has become homeless to re-enter "mainstream" society. J. David Hulchanski, a professor in University of Toronto's Faculty of Social Work and Director of the Centre for Urban and Community Studies at the University of Toronto, has noted:

> The homeless are people who have passed from one 'status slot' in society to a situation that has no status. The discrimination and unequal treatment is as complete as it possibly can be. They cannot access or enjoy any of the rights or opportunities of people who are adequately housed. In the ordinary course of day-to-day life, they are in a state of 'social abeyance.' They are dependent on emergency services for their basic survival. These services are not provided in a comprehensive and systematic fashion so as to help people 'exit' their social abeyance as quickly as possible. Rather, the emergency services have emerged on a haphazard basis and have proven to be inadequate by many forms of evaluation and research.[228]

According to the Golden Report, the following groups are at high risk of being or becoming homeless: families with children, youth, abused women, Aboriginal people, and immigrants and refugees.[229]

The Golden Report made numerous recommendations for combating homelessness, including:

- appointment of a facilitator for action on homelessness
- establishment of a 24-hour homelessness services information system
- creation of a sufficient new supply of supportive and low-cost housing
- treatment programs made available specifically for young parents with substance abuse problems
- dedicated and supported housing for young homeless mothers
- establishment of partnerships between youth shelters and landlords
- additional supportive housing units for abused women and their children
- provision of emergency shelter for immigrants and refugees
- an increase in the shelter component maximum for social assistance so that it equals 85 percent of median market rent
- a shelter allowance program that would reduce the share of income that low-income people spend on housing to between 35 and 40 percent of income
- the establishment and implementation of protocols for all persons with no fixed address who are discharged from institutions
- establishment of a harm-reduction facility on a pilot basis to accommodate up to 30 homeless people who cannot participate in programs that require total abstinence
- establishment of a high-support residential program for people with severe mental illness on site at a hospital
- creation of an overall provincial policy on supportive housing which ensures that definitions of special need and eligibility for supportive housing are broad enough to include "hard to house" homeless people

These recommendations appear to be comprehensive, thoughtful and practical. Yet, nearly eight years later, many of them have not been implemented and the problem of homelessness in Ontario's cities shows no signs of abating.

International Commitments

The *Universal Declaration of Human Rights*, adopted by the United Nations General Assembly in December 1948, proclaimed the inviolability of social and economic rights. Social and economic rights contained in the *Declaration* include the right to own property[230], the right to social security and to the realization of social and economic rights "indispensable for [a person's] dignity and the free development of his [or her] personality"[231], rights with respect to employment[232] and rights with respect to education.[233] Article 25 of the *Declaration* recognizes a right to a certain standard of living, including a right to housing:

> Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, *housing* and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control. [emphasis added]

Article 2 of the *Declaration* states that everyone is entitled to these rights without distinction of any kind based on grounds such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

The moral statements expressed in the *Declaration* were given legal force through two covenants: the *International Covenant on Civil and Political Rights* and the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.*

The *ICESCR* is one of the most influential and comprehensive international documents in the area of social and economic rights. Article 11 of the *ICESCR* states:

> The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and *housing*, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent. [emphasis added]

The *General Comment on the Right to Adequate Housing* by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights[234] reiterates that the enjoyment of the right to adequate housing must not be subject to any form of discrimination. As well, it clarifies that the right is to *adequate* housing, including considerations of security of tenure, accessibility, habitability, and affordability, among others. Financial costs associated with housing should not be at a level where the attainment and satisfaction of other basic needs are compromised or threatened.

In addition, there are a series of international conventions, declarations and agreements that address economic, social and cultural rights. These instruments have further refined international legal norms relating to a wide range of socio-economic issues. [235]

Protection of economic, social and cultural rights has been deemed necessary as the right to live a dignified life can never be attained unless all basic necessities of life - work, food, housing, health care, education and culture - are adequately and equitably available to everyone.

Canada became a State party to the *ICESCR* in 1976. The *ICESCR* is a legally binding instrument with States parties accepting the responsibility to implement and maintain the rights guaranteed therein. Article 28 provides that the

Covenant's provisions "shall extend to all parts of federal States without any limitations or exceptions." Accordingly, the *ICESCR* is binding on the federal government and each of the provinces and territories, and rights that are within provincial competence are the obligation of the provincial and territorial governments. Before ratification of both the *ICESCR* and the *ICCPR*, there was extensive consultation between the federal government and the provinces. After a 1975 Federal-Provincial Ministerial Conference on Human Rights, all the provinces gave their consent to Canada's ratification of both covenants.

Article 2 describes the nature of the legal obligations under the *ICESCR* and the manner in which States parties should approach implementation of the substantive rights. States parties are required to take steps to the maximum of their available resources with a view to achieving progressively the full realization of *ICESCR* rights by all appropriate means. The *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* state that legislative measures alone are not sufficient: administrative, judicial, policy, economic, social and educational measures will be required by governments to ensure *ICESCR* rights.[236]

It is clear that for many Canadians, these international and domestic rights are an unrealized promise. Many continue to struggle in the rental housing market, and may find themselves in housing that is neither affordable nor adequate, or, in extreme cases, may find themselves without housing of any kind. One's housing situation is generally a good indicator of one's overall social and economic condition.

On several occasions, the United Nations has expressed significant concern about Canada's record in implementing social and economic rights.[237] Most recently, in May 2006, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, which oversees the *ICESCR*, issued its review of Canada's compliance with the Covenant. The Committee was critical of fact that 11.2% of Canada's population still lived in poverty in 2004, particularly in light of Canada's economic wealth and resources. The Committee noted with concern that poverty rates remain very high among disadvantaged and marginalized individuals and groups such as Aboriginal persons, African Canadians, immigrants, persons with disabilities, youth, low-income women and single mothers.[238]

The Committee also noted with concern the "insufficiency of minimum wage and social assistance to ensure the realization of the right to an adequate standard of living".[239] The Committee recommended that "the State party assess the extent to which poverty is a discrimination issue in Canada, and ensure that measures and programmes do not have a negative impact on the enjoyment of economic, social and cultural rights, especially for disadvantaged and marginalized individuals and groups."[240]

As well, concern has been expressed about the disproportionate number of women, especially lone mothers, living in poverty and the effect that one's socio-economic condition has on one's ability to access adequate housing; some reports have directly attributed blame to cuts in social funding.[241]

These strong words from the Committee on Economic, Social and Cultural Rights were echoed in April of 1999, by the Human Rights Committee, the body that oversees the *International Covenant on Civil and Political Rights*. That Committee issued a report on Canada's compliance under the Civil and Political Covenant that stressed the interdependence between civil and political rights and economic and social rights. The Committee observed that "homelessness has led to serious health problems and even to death."[242]

Canada has also been subjected to criticism in the international context for the failure of its courts to provide remedies for violations of social and economic rights. Judicial and legislative reluctance to address social and economic issues as rights has real consequences for vulnerable groups, and has contributed to an increased focus on the role of human rights commissions and human rights legislation in protecting these rights.

OHRC Advancement of Housing Protections Through Social and Economic Rights

It has long been argued that human rights commissions have an obligation to become more involved in protecting and promoting economic and social rights and in implementing international treaties to which Canada is a party, such as the *ICESCR*.

The addition of "social condition" as a ground to human rights legislation has been proposed as one option for better dealing with economic inequality in Canada, and for more effectively addressing broader human rights issues related to housing.[243] Section 10 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* has provided for equal recognition and exercise of rights without discrimination on the basis of social condition since it came into force in 1976. Although not defined in the legislation, the courts have interpreted the ground to include a person's standing in society as based on occupation, income, level of education or family background, and to include perceptions based on one or more of these factors.[244]

In the past several years there has been strong support among human rights organizations[245] and other bodies, among them the Canadian Senate[246] and the Canadian Human Rights Act Review Panel,[247] for adding "social condition" to other human rights legislation in Canada. This has resulted in the inclusion of "social condition" in human rights legislation in two additional jurisdictions: the Northwest Territories in 2002, and New Brunswick in 2005.[248] These two pieces of legislation have provided statutory definitions similar to the judicial

interpretation of the ground in Quebec, addressing treatment based on a person's association with a socially identifiable group based on income, occupation, and/or education.[249]

Human rights legislation in other provinces and territories also provides some limited protection relating to social and economic rights. Like Ontario, Saskatchewan protects against discrimination on the basis of "receipt of social assistance", but extends the protection beyond housing accommodation to a broader number of areas.[250] Alberta, British Columbia, Manitoba, Nova Scotia, Nunavut, and the Yukon provide some wider protections in prohibiting discrimination based on "source of income",[251] although in British Columbia this protection is only extended in tenancy. "Source of income" is broader than "receipt of public assistance", which does not protect the working poor or those who may be discriminated against because of another source of income such as spousal support or receipt of pension benefits. However, none of these grounds offer broad protections relating to other determinants of socio-economic status.

The addition of "social condition" as a ground in the Ontario *Code* has the potential to provide greater rights to freedom from discrimination in a range of ways. For example, the ground may encompass sources of income including and beyond receipt of public assistance, such as retirement incomes, or even a lack of formal income. In addition, adding the ground could provide a means for the Ontario Human Rights Commission to address more directly prejudice relating to poverty, and to acknowledge the systemic disadvantage which social condition and poverty can bring. It is broader than the more limited protections relating to source of income or receipt of public assistance, in that it addresses socio-economic status which can be based on not just on the source and level of income but also on occupation, income, education and family background. It would also have the potential to apply across social areas. Further, it would provide a more effective avenue for the Commission to challenge laws and practices that negatively categorize and stereotype those living in poverty; it would permit the Commission to deal more effectively with issues related to homelessness; and, it would be a means for the Commission and the province to better comply with some of Canada's international obligations.

However, even in the absence of "social condition" as a specific ground in the *Code*, there may be other ways for the Commission to address issues relating to social and economic rights broadly and housing rights in particular.

The preamble to the *Code* makes explicit reference to the *Universal Declaration of Human Rights* as proclaimed by the United Nations. Many have argued that, as a result, international law has been incorporated into the *Code*. Thus, it is argued, the Commission and the Human Rights Tribunal of Ontario could cite the *Universal Declaration of Human Rights* as a direct source of rights.[252]

In the alternative, international law can be used interpretively. Under this approach, international law does not constitute a direct source of rights, but informs the interpretation of various provisions of the *Code*.

The Supreme Court of Canada has made important statements that highlight the relevance of international human rights law in domestic human rights systems. For example, the Court has affirmed that Canadian law should provide at least as much protection as international human rights law. International law, according to the Court, helps give meaning and content to Canadian law. As Madame Justice L'Heureux-Dubé stated in *Baker* v. *Canada*, one of the Court's leading cases on the relationship of international law to Canadian law:

> [T]he values reflected in international human rights law may help inform the contextual approach to statutory interpretation and judicial review... [T]he legislature is presumed to respect the values and principles enshrined in international law, both customary and conventional. These constitute a part of the legal context in which legislation is enacted and read. In so far as possible, therefore, interpretations that reflect these values and principles are preferred.[253]

Thus, the Supreme Court has affirmed that administrative decision-makers should listen to international bodies and take Canada's international commitments seriously. Since human rights legislation in Canada has a quasi-constitutional status, international law has a special relationship to human rights codes. The Commission should, therefore, look to international law to expand current understandings of the *Code* to include economic, social and cultural rights within its mandate. As the *Universal Declaration* reminds us, economic, social and cultural rights go to the core of dignity and equality.

To date, however, there continues to be resistance by courts and tribunals in Canada to adopting these approaches. This may be because these arguments are still not commonly made by parties and the international jurisprudence is still relatively unfamiliar to many Canadian decision-makers.

Human rights commissions can do much to raise broader public awareness of social and economic rights through policy development and public education initiatives. The Ontario Human Rights Commission has already taken some steps towards this objective. In February 2000, in partnership with the Canadian Human Rights Foundation, the Commission held a policy dialogue event which brought together human rights agencies from across Canada, provincial government representatives, NGOs, academics and a senior representative from the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. Attendees analyzed the ways in which commissions, civil society and government can work together to identify issues, developments and challenges in the field of human rights, including how social and economic rights may be

better protected and advanced.[254] Later the same year, the Commission held a two-day legal conference to explore how international obligations can be incorporated into the work of Canadian human rights commissions, and to facilitate the development of a litigation strategy for economic, social and cultural rights violations under the Ontario *Code*.

The Commission supported the drafting and adoption of two social and economic rights resolutions by the Canadian Association of Human Rights Agencies ("CASHRA") at its 2001 Annual General Meeting. The first resolution reiterated the international obligations regarding economic, social and cultural rights, and requested that federal, provincial, and territorial governments include the ground of social condition in their human rights legislation. The second resolution committed CASHRA members to use the *ICESCR* as an interpretive tool in enforcement and promotion, and to give full attention to these rights in the exercise of all aspect of their mandates.[255]

The Commission has also released a research paper, produced by its policy and education branch, entitled *Human Rights Commissions and Economic and Social Rights*.[256] This document was shared with CASHRA and other organizations, and posted on the Commission's website. In addition, former Chief Commissioner Keith Norton appeared before the Senate Standing Committee on Human Rights to discuss the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, in particular the role of human rights commissions. The Commission has, therefore, taken steps to address social and economic rights in a range of ways over the past several years, and will continue to make efforts to meet the challenges of promotion and implementation of these rights, both in general, and in relation to housing issues specifically.

Legislatures, the judiciary, advocacy groups and NGOs also have key roles to play in implementing social and economic rights, in Canada and internationally, and can work in cooperation with human rights institutions in enforcing, monitoring, and promoting these rights.

Conclusion

It is clear from the issues raised by this Paper that there is a need for further examination of human rights issues that arise in the area of rental housing. Given the importance of adequate housing to an individual's overall quality of life and ability to participate meaningfully in society, the time to conduct this examination is now.

The feedback received through other consultations conducted by the Commission (*e.g.* family status and age consultations) indicates that many Ontarians are entirely unaware of their rights and responsibilities under the *Code*

with respect to rental housing. It is, therefore, a prime objective of the Commission to establish a policy clarifying the application of the *Code* to this area and to increase public awareness of human rights issues that arise in the rental housing context. It is also the goal of the Commission to identify other ways in which it can assist with the goal of adequate, affordable and discrimination-free housing for all Ontarians.

All documents related to this issue are available on our Web Site at www.ohrc.on.ca. Should you have any questions, you may contact the OHRC by telephone at (416) 314-4507, or 1-800-387-9080, or by TTY at (416) 314-6526 or 1-800-308-5561.

APPENDIX A: Glossary of Terms

Affordability is defined by the Canada Mortgage and Housing Corporation as "housing that costs less than 30 percent of total before-tax household income."[257]

Co-op Housing is an independently incorporated co-operative association formed for the purpose of providing housing to its members. Ownership of the housing rests with the co-operative, which leases individual units to its members. A co-operative is democratically controlled by its members, on a one member / one vote basis. Some co-ops include a specified number of subsidized units.

Core Housing Need describes a household which is "unable to pay the median rent for alternative local housing meeting all standards [*i.e.* housing conditions] without spending 30% or more of before-tax household income."[258]

Disability is defined as:
(a) any degree of physical disability, infirmity, malformation or disfigurement that is caused by bodily injury, birth defect or illness and, without limiting the generality of the foregoing, includes diabetes mellitus, epilepsy, a brain injury, any degree of paralysis, amputation, lack of physical co-ordination, blindness or visual impediment, deafness or hearing impediment, muteness or speech impediment, or physical reliance on a guide dog or other animal or on a wheelchair or other remedial appliance or device,
(b) a condition of mental impairment or a developmental disability,
(c) a learning disability, or a dysfunction in one or more of the processes involved in understanding or using symbols or spoken language,
(d) a mental disorder, or
(e) an injury or disability for which benefits were claimed or received under the insurance plan established under the *Workplace Safety and Insurance Act, 1997*[259]

Family Status means the status of being in a parent and child relationship.[260]

Harassment means engaging in a course of vexatious comment or conduct that is known or ought reasonably to be known to be unwelcome.[261]

Homelessness is the state of being without housing. The Golden Report has defined "homeless people" as "those who are 'visible' on the streets or staying in hostels, the 'hidden' homeless who live in illegal or temporary accommodation, and those at imminent risk of becoming homeless."[262]

Household Income is defined by the Canada Mortgage and Housing Corporation as "all incomes reported by persons 15 years of age and older living in the household."[263]

Housing Conditions refers to "a set of specific measures summarizing the circumstances in which individual households live. These measures indicate whether housing is in good physical condition (adequate), whether it is spacious enough for its occupants (suitable), and whether it is affordable. In this framework, housing that is acceptable is housing that meets all three criteria, that is, housing that is adequate, suitable and affordable."[264]

Intersectionality has been defined as "intersectional oppression [that] arises out of the combination of various oppressions which, together, produce something unique and distinct from any one form of discrimination standing alone..."[265]

Islamophobia can be described as stereotypes, bias or acts of hostility towards individual Muslims or followers of Islam in general. In addition to individual acts of intolerance and racial profiling, Islamophobia leads to viewing Muslims as a greater security threat on an institutional, systemic and societal level.

Linguistic Profiling has been defined as the "determin[ation of] characteristics such as socio-economic status from the way a person uses language."[266]

Marital Status means the status of being married, single, widowed, divorced or separated and includes the status of living with a person in a conjugal relationship outside marriage.[267]

NIMBY or **NIMBYism** refers to "Not in My Back Yard" opposition to housing projects that are based on stereotypes or prejudices towards the people who will live in them. It can refer to discriminatory attitudes as well as actions, laws or policies that have the effect of creating barriers for people, such as those with low income and disabilities, who seek to move into affordable or supportive housing in a neighbourhood.

Racialization is the process by which societies construct races as real, different and unequal in ways that matter to economic, political and social life. This term is widely preferred over descriptions such as "racial minority", "visible minority" or "person of colour" as it expresses race as a social construct rather than as a description of persons based on perceived characteristics.

Shelter Gap can be defined as the difference between the actual amount of a household's rent expense and the budgetary allocation for that expense (as determined, for example, by social assistance rates).

Social Housing is housing operated, funded or created, in whole or in part, by government programs.

Supportive Housing is housing that is accompanied by services to assist residents to live independently. More specifically, the Ontario Non-Profit Housing Association defines supportive housing as "housing + support" – the support

people need to keep their housing. People who may need supportive housing include the chronically homeless and hard-to-house, frail older persons, persons with physical, developmental or mental disabilities, victims of violence, those living with HIV/AIDS, youth or persons who have substance abuse problems.[268] The Ministry of Health and Long-Term Care states that supportive housing is designed for people who only need minimal to moderate care, such as homemaking or personal care and support, to live independently. It states that supportive housing buildings are owned and operated by municipal governments or non-profit groups including faith groups, seniors' organizations, service clubs, and cultural groups.[269]

Universal Design is defined by the Center for Universal Design at North Carolina State University as "the design of products and environments to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design. The intent of universal design is to simplify life for everyone by making products, communications, and the built environment more usable by as many people as possible at little or no extra cost. Universal design benefits people of all ages and abilities."[270]

APPENDIX B: Housing Protections in Canadian Human Rights Legislation

Ground	CAN	AB	BC	MB	NB	NL	NT	NS	NU	ON	PE	QC	SK	YK
Race	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Colour	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ancestry		X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
National Origin / Nationality	X			X	X	X	X	X	citizen-ship	citizen-ship	X	X	X	X
Ethnic Origin	X			X		X	X	X	X	X	X	X		X
Place of Origin		X	X		X				X	X			X	
Disability	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Religion/Creed	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Political Opinion/Belief[271]				X	X	X	X	X			X	X		X
Age	X		X[272]	X	X	X	X	X	X	X	X	X[273]	X	X
Sex or Gender[274]	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sexual Orientation	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Family and Marital Status	X	X	X	X	marital only	X	X	X, family affiliation	X	X	X	"civil status"	X	X
Socioeconomic Status: "Source of income," or as noted		X	X[275]	X	social condition	X, social origin	social condition	X	X	receipt of public assistance	X	social condition	receipt of public assistance	X
Pardoned Conviction	X						X		X					criminal charges /record
Other specified Grounds[6]							gender identity	aboriginal origin				language		linguistic origin

APPENDIX B: Housing Protections in Canadian Human Rights Legislation

Ground	CAN	AB	BC	MB	NB	NL	NT	NS	NU	ON	PE	QC	SK	YT
Race	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Colour	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ancestry		X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
National Origin / Nationality	X			X	X	X	X	X	citizen-ship	citizen-ship	X	X	X	X
Ethnic Origin	X			X		X	X	X	X	X	X	X		X
Place of Origin		X	X		X				X	X			X	
Disability	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Religion/Creed	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Political Opinion/Belief[271]				X	X	X	X	X			X	X		X
Age	X		X[272]	X	X	X	X	X	X	X	X	X[273]	X	X
Sex or Gender[274]	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sexual Orientation	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Family and Marital Status	X	X	X	X	marital only	X	X	X, family affiliation	X	X	X	"civil status"	X	X
Socioeconomic Status: "Source of income," or as noted		X	X[275]	X	social condition	X, social origin	social condition	X	X	receipt of public assistance	X	social condition	receipt of public assistance	X
Pardoned Conviction	X						X		X					criminal charges /record
Other specified Grounds[5]							gender identity	aboriginal origin				language		linguistic origin

ENDNOTES

[1] S. Chisholm, *Affordable Housing in Canada's Urban Communities: A Literature Review* prepared for Canada Mortgage and Housing Corporation (July 2003) at 23, online: <http://www.chra-achru.ca/english/View.asp?x=511> (date accessed: October 26, 2006).
[2] *Ibid.*
[3] The scope of this Paper is discrimination and harassment in the social area of "occupancy of accommodation", also referred to simply as "housing."
[4] See Ontario Human Rights Commission, *Time for Action: Advancing Human Rights for Older Ontarians* (Toronto: Queen's Printer, 2003) at 74.
[5] For more information on the Commission's work in this area, please see the section of this Paper entitled **Social and Economic Condition**.
[6] In May 2005, the Commission published a Discussion Paper entitled, *Human Rights & the Family in Ontario*, which outlined key issues and invited submissions from interested parties. The Commission also distributed a questionnaire and posted it on its website. During the fall of 2005, the Commission also held a series of roundtable discussions on specific issues of concern. In 2007, the Commission released a Consultation Report, *The Cost of Caring*, which reported on the feedback received from those who participated in the consultation as well as *Policy and Guidelines on Discrimination Because of Family Status*.
[7] See, for example, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Rental Market Report: Toronto CMA* (October 2005) at 3, online: <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/b2c/b2c/init.do?language=en&z_category=0/0000000079> (date accessed: October 26, 2006) which shows that 75 percent of new immigrant households rely, at least initially, on the rental market to meet their housing needs.
[8] Ontario *Human Rights Code*, R.S.O. 1990, c. H. 19.
[9] Ontario Non-Profit Housing Association and Co-operative Housing Federation of Canada, Ontario Region, *Where's Home? A Picture of Housing Needs in Ontario* (2005) at 1, online: <http://www.onpha.on.ca/affordable_housing_initiatives/fight_resources/> (date accessed: September 1, 2006).
[10] Information taken from M. Shapcott, *The Ontario Alternative Budget 2001: Made-in-Ontario Housing Crisis* (Canadian Centre for Policy Alternatives, 2001) at 10, online: <http://www.policyalternatives.ca/documents/Ontario_Office_Pubs/housing_crisis.pdf> (date accessed: October 27, 2006).
[11] S.O. 1997, c. 24. The *Residential Tenancies Act, 2006*, S.O. 2006, c. 17 (the "*RTA*") has been proclaimed and came into effect on January 31, 2007. The *RTA* maintains the ability of landlords to set starting rents, but once the rent is set, it is controlled by provisions of the *RTA*. The effects of the *RTA* on the rental housing situation in Ontario remain to be seen.
[12] The Canada Mortgage and Housing Corporation reported that the completion of new purpose-built rental apartments declined by 44% in 2004 and a further 3% in 2005. See *Rental Market Report: Toronto CMA, supra* note 7 at 3.
[13] See J. Engeland, R. Lewis, S. Ehrlich & J. Che, *Evolving Housing Conditions in Canada's Census Metropolitan Areas, 1991-2001* (Ottawa: Statistics Canada, January 2005) at 35-36, online: <http://www.statcan.ca/english/research/89-613-MIE/89-613-MIE2004005.pdf> (date accessed: October 26, 2006).
[14] *Ibid.* at 7.
[15] *Ibid.* at 6.
[16] Households described as being in "core housing need" are households which are "unable to pay the median rent for alternative local housing meeting all standards [*i.e.* housing conditions] without spending 30% or more of before-tax household income." *Ibid.* at 36.
[17] *Ibid.* at 43.
[18] M. Shapcott, *supra* note 10 at 2.
[19] *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force: Taking Responsibility for Homelessness* (January 1999) (Chair: Anne Golden) at vii [hereinafter *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force*].

[20] Statistics Canada defines "rural and small town" as the population living outside the commuting zone of urban centres with a population of 10,000 or more; Canada Mortgage and Housing Corporation, *Housing Needs of Low Income People Living in Rural Areas: The Implications for Seniors* (July 2003) Socio-Economic Series 03-012, online: <http://www.cmhc-schl.gc.ca/publications/en/rh-pr/socio/socio03-012-e.pdf> (date accessed: March 30, 2007).
[21] *Ibid.*
[22] Advocacy Centre for Tenants Ontario, *Canada-Ontario Affordable Housing Program* (August 2006), online: <http://www.acto.ca/english/acto_content.php?topic=6&sub=41> (date accessed: February 5, 2007).
[23] According to the Ontario Non-Profit Housing Association, as of October 2005 Toronto, Ottawa, York, Halton, Waterloo, Niagara, Brantford, Thunder Bay, Peterborough, Stratford, Wellington and Windsor had created affordable housing strategies with housing plans in many other municipalities underway. J. Connelly, *The Case for a Systematic Solution to Discriminatory NIMBY Opposition in Ontario*, prepared for the ONPHA Mental Health, Special Needs and Alternative Housing Committee (October 2005) at 2, online: <http://www.onpha.on.ca/affordable_housing_initiatives/nimby/doc/nimby_report.pdf> (date accessed: March 2, 2007).
[24] Supportive housing is housing that is accompanied by services to assist residents to live independently. More specifically, the Ontario Non-Profit Housing Association defines supportive housing as "housing + support" – the support people need to keep their housing. People who may need supportive housing include the chronically homeless and hard-to-house, frail older persons, persons with physical, developmental or mental disabilities, victims of violence, those living with HIV/AIDS, youth or persons who have substance abuse problems; see Ontario Non-Profit Housing Website: <http://www.onpha.on.ca/issues_position_papers/housing/>. The Ministry of Health and Long-Term Care states that supportive housing is designed for people who only need minimal to moderate care, such as homemaking or personal care and support, to live independently. It states that supportive housing buildings are owned and operated by municipal governments or non-profit groups including faith groups, seniors' organizations, service clubs, and cultural groups; see Ontario Ministry of Health and Long-Term Care Website: <http://www.health.gov.on.ca/english/public/program/ltc/13_housing.html>.
[25] Connelly, *supra* note 23 at 2.
[26] From information provided by HomeComing Community Choice Coalition. See <www.homecomingcoalition.ca>.
[27] A study conducted by the Law Reform Commission of Canada examined all OMB decisions from 2000 to 2004 that involved people with disabilities. The 32 cases involved group homes, supportive housing, homeless shelters, housing for seniors and residential care facilities. The study found that, "despite sometimes significant controversy, the OMB approved all but four of the proposed applications for disability-related housing and services." L. Finkler, *Re-Placing (in)Justice: Disability-Related Facilities at the Ontario Municipal Board*, prepared for Law Commission of Canada (2005), cited in the *Case for a Systematic Solution to Discriminatory NIMBY, supra* note 23 at 7.
[28] L. Finkler, *ibid.*
[29] *Social Housing Reform Act, 2000*, S.O. 2000, c. 27.
[30] *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19 at 144-145.
[31] The *Social Housing Reform Act* was enacted to devolve responsibility for the administration of social housing programs to the municipal government level.
[32] City of Toronto, *Shelter, Support and Housing Administration: Quick Facts* (June 2006), on-line: <http://www.toronto.ca/housing/pdf/quick-facts-2006.pdf> (date accessed: November 23, 2006).
[33] The Task Force estimates that the people on the social housing waiting list represent about one third of the at-risk population. See *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force* supra note 19 at section 7.1.
[34] Centre for Equality Rights in Accommodation, *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality* (Toronto: March 2002), online: <http://www.equalityrights.org/cera/docs/CERAWomenHous.htm> (date accessed: November 23,

2006).

[35] Section 2 of the *Code* prohibits discrimination in housing on the basis of a number of grounds including age, ethnic origin, place of origin, ancestry and religion. Therefore, housing that contains restrictions based on age, ethnic origin, religion or other grounds there is a potential for a complaint of discrimination unless one of the exceptions contained in sections 14 (special programs), 15 (preferential treatment for people over 65) or 18 (religious, philanthropic, educational, fraternal or social institutions providing housing as part of their services) of the *Code* applies.

[36] Daily Bread Food Bank, *Ontario Works?* (2004), online: <www.dailybread.ca>.

[37] See sections 82, 83 of the *Social Housing Reform Act*.

[38] An August 2006 report notes that there is a looming problem with aging housing stock in the magnitude of $1.3 billion in Ontario. As well, many social housing buildings have low energy-efficiency ratings and require major retrofits to meet more modern standards. The result is escalating utility costs and a mismatch between costs and rents that has the potential to move more social housing programmes into deficit situations. Social Housing Services Corporation, *A Brief Summary of Social Housing Issues in Ontario* (August 2006), online: <http://www.shscorp.ca/content/Resources/DiscussionResearchPapers/OntarioSocialHousingOverview.pdf> (date accessed: February 6, 2007).

[39] *Co-operative Corporations Act*, R.S.O. 1980, c. C.35.

[40] Section 171 of the *CCA*.

[41] Section 171.5 of the *CCA* sets out circumstances under which a unit may be designated as a non-member unit.

[42] See *Iness* v. *Caroline Co-operative Homes Inc. (No. 5)* (2006), CHRR Doc. 06-450, 2006 HRTO 19 in which this situation was found to be discriminatory by the Human Rights Tribunal of Ontario.

[43] A co-op sought to evict an occupant for failing to perform the two hours of volunteer work each month required by the co-op's by-law, despite the fact that she had provided a doctor's note that she was incapable of performing the volunteer work for medical reasons. The Ontario Divisional Court stated that the co-op had a duty to respect the rights of its occupants under the Ontario *Human Rights Code* and to accommodate the needs of an occupant with a disability, to the point of undue hardship. The Court applied the *Code* and the Commission's *Policy and Guidelines on Disability and the Duty to Accommodate* and held that it would have been reasonable and appropriate for the co-op to obtain answers from the occupant's doctor to determine if any of the volunteer tasks could be performed, notwithstanding her medical condition. If so, it could have accommodated her by assigning her tasks she could perform, but if not, the cost of accommodating her by exempting her from the volunteer work requirement would be unlikely to impose an undue hardship. The Court concluded that it would be unjust in all the circumstances to evict the occupant: *Eagleson Co-Operative Homes, Inc.* v. *Théberge*, [2006] O.J. No. 4584 (Sup.Ct. (Div.Ct.)).

[44] *Walmer Developments* v. *Wolch* (2003), 67 O.R. (3d) 246 (Sup. Ct. (Div. Ct.)).

[45] [2006] 1 S.C.R. 513. This decision was applied by the Ontario Divisional Court in deciding whether to evict an occupant of a co-op under the *CCA*, see *Eagleson Co-Operative Homes, Inc.* v. *Théberge*, *supra* note 43.

[46] *See* Ministry of Municipal Affairs and Housing, "Frequently Asked Questions," online: <http://www/mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_26925_1.html> (date accessed: November 23, 2006).

[47] There are various sources for occupancy standards. For example, the Canada Mortgage and Housing Corporation has developed a Canadian National Occupancy Standard as have the province and municipal governments.

[48] S. Novac, J. Darden, J.D. Hulchanski & A.M. Seguin, "Housing Discrimination in Canada: What do we know about it?" Research Bulletin #11 (University of Toronto: Centre for Urban and Community Studies, December 2002) at 6, online: < http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/researchbulletins/11.pdf>.

[49] Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13.

[50] Centre for Equality Rights in Accommodation, *Annual Report 2004-2005* at 6, online:

<http://www.equalityrights.org/cera/> (date accessed: August 28, 2006).

[51] The majority of complaints that were filed with the Commission in 2004-2005 were filed on the ground of disability, with family status, race and colour, and sex and pregnancy also comprising a significant number.

[52] The number of complaints filed in the area of housing has fluctuated over time and has, in fact, been higher in recent years. For example, in 2000-2001, housing complaints amounted to 8% of the total number of complaints received by the OHRC, and in 2001-2002, this number was 7%.

[53] For a detailed discussion of housing protections under the Ontario *Human Rights Code*, please see the section of this Paper entitled **Rental Housing and the Ontario *Human Rights Code***.

[54] Legislation in Alberta, British Columbia, New Brunswick and Saskatchewan does not provide explicit harassment provisions. Nova Scotia's legislation addresses sexual harassment, but does not explicitly address harassment relating to other grounds.

[55] Manitoba Human Rights Commission, *Housing Guidelines* (1998), online: <http://www.gov.mb.ca/hrc/english/publications/housing.html>; and New Brunswick Human Rights Commission, *Guideline on Discrimination in the Housing Sector* (2004), online: <http://www.gnb.ca/hrc-cdp/e/Guideline-on-Housing-Discrimination.pdf>.

[56] See <http://142.213.87.17/en/human-rights/housing.asp?noeud1=1&noeud2=3&cle=5> (date accessed January 8, 2007).

[57] B.C. Human Rights Coalition, *Human Rights: Your Rights to Know* (September 2003), online: <http://www.bchrcoalition.org>.

[58] The *Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979 c. S-24.1, s. 11(2); Prince Edward Island *Human Rights Act*, R.S.P.E.I. 1998, c. H-12, s. 3(2).

[59] Newfoundland and Labrador *Human Rights Code*, R.S.N.L. 1990, c. H-14, s. 6(3)(c).

[60] Yukon *Human Rights Act*. R.S.Y. 2002, c. 116, s. 10(c); British Columbia *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 8(2)(a).

[61] In British Columbia, Newfoundland and Labrador, "accommodation" is addressed, along with services and facilities, in a separate social area from other housing-related protections, where these exceptions do not apply ("tenancy" in British Columbia, and the right to occupy "dwelling units" in Newfoundland).

[62] Yukon *Human Rights Act, supra* note 60 at s. 11(2); and the Northwest Territories *Human Rights Act* , S.N.W.T. 2002, c. 18, s. 12(3).

[63] British Columbia *Human Rights Code, supra* note 60 at s. 10 (2)(b)(i), and *The Saskatchewan Human Rights Code, supra* note 58 at s. 11(4) allow for exceptions relating to age, while Newfoundland's exceptions relate to age and family status; *Human Rights Code, supra* note 59 at s. 7(4).

[64] *Human Rights Code*, R.S.N.B.A. 1985, c. 30, s. 4(5).

[65] British Columbia *Human Rights Code, supra* note 60 at s. 10(2)(c).

[66] Yukon *Human Rights Act, supra* note 60 at s. 11(3)(b); Nunavut *Human Rights Act*, S.Nu. 2003, c. 12, s. 13(2)(b); Manitoba *Human Rights Code*, C.C.S.M. 1987, c. H175, s. 16(2)(a).

[67] Newfoundland and Labrador *Human Rights Code, supra* note 59 at s. 6(3)(b).

[68] British Columbia *Human Rights Code, supra* note 60 at s. 10(2); *The Saskatchewan Human Rights Code, supra* note 58 at s. 2(1)(i).

[69] Nova Scotia *Human Rights Act*, R.S.N.S. 1989, c. 214, s. 6(b); and Quebec *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12 , s. 14.

[70] Prince Edward Island *Human Rights Act, supra* note 58 at s. 3.

[71] Alberta's *Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act*, R.S.A. 1980, c. H-14, s. 5(a); and the Northwest Territories *Human Rights Act, supra* note 62 at s. 12(1)(a).

[72] Nunavut *Human Rights Act, supra* note 66 at s. 13(2)(a); Manitoba *Human Rights Code, supra* note 66 at s. 16(2)(b).

[73] *Saskatchewan Human Rights Code, supra* note 58 at s. 11(3).

[74] Signed Dec. 10, 1948, G.A. Res. 217A (III), U.N. Doc. A/810 at 71 (1948).

[75] (1976) 993 U.N.T.S. 3, Can. T.S. 1976 No. 46.

[76] The *Universal Declaration of Human Rights* was adopted and proclaimed by the United Nations General Assembly in 1948. The *ICESCR* was adopted by the United Nations in 1966 and entered into force in 1976. Canada ratified the *ICESCR* in 1976.

[77] Subsection 47(2) of the Ontario *Human Rights Code*, R.S.O. 1990, c. H. 19.
[78] Subsection 3(4) of the *Residential Tenancies Act, supra* note 11.
[79] See, for example, *Karoli Investments Inc.* v. *Reid*, [2006] O.R.H.T.D. No. 8 at para. 75 and *Hillhurst Park Apartments* v. *Wolstat*, [2005] O.R.H.T.D. No. 33.
[80] A discussion of case law interpreting the regulations is contained in the section **Minimum Income Criteria**.
[81] An individual cannot be discriminated against because of his or her association, relationship or dealings with another person identified by a ground in the *Code*. A person has this protection whether or not he or she is identified by a *Code* ground. For example, a landlord will likely be engaging in discriminatory behaviour if he refuses to rent an apartment to a man because his co-tenant is a woman with a very young child.
[82] Systemic discrimination may also overlap with other types of discrimination that are not neutral. For example, a discriminatory policy can be compounded by the discriminatory attitudes of the person who is administering it.
[83] For a more detailed discussion of minimum income criteria, please see the section **Minimum Income Criteria**.
[84] A rule or practice can be justified if it is reasonable and genuine. However, it will only be allowed if a change or exception to the rule or practice would be too costly or would create a health or safety danger. If this cannot be shown, the rule or practice must be changed or an exception made so that there is no discrimination against an individual or particular group of people protected by the *Code*.
[85] Document available at <http://www.csa-intl.org/onlinestore/GetCatalogItemDetails.asp?mat=2004958&Pa>.
[86] See <http://www.design.ncsu.edu:8120/cud/univ_design/princ_overview.htm>.
[87] *Di Marco* v. *Fabcic* (2003), CHRR Doc. 03-050, 2003 HRTO 4.
[88] The concept of "intersectionality" has been defined as "intersectional oppression [that] arises out of the combination of various oppressions which, together, produce something unique and distinct from any one form of discrimination standing alone..." M. Eaton, "Patently Confused, Complex Inequality and *Canada* v. *Mossop*" (1994) 1 Rev. Cons. Stud. 203 at 229.
[89] Ontario Human Rights Commission, *An Intersectional Approach to Discrimination: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims* (Toronto: Queen's Printer, 2001), online: <www.ohrc.on.ca>.
[90] Racialization is the process by which societies construct races as real, different and unequal in ways that matter to economic, political and social life. This term is widely preferred over descriptions such as "racial minority", "visible minority" or "person of colour" as it expresses race as a social construct rather than as a description of persons based on perceived characteristics. See Ontario Human Rights Commission, *Policy and Guidelines on Racism and Racial Discrimination* (Toronto: Queen's Printer, 2005), online: <http://www.ohrc.on.ca> [hereinafter *Racial Discrimination Policy*].
[91] *Richards* v. *Waisglass* (1994), 24 C.H.R.R. D/51 (Ont. Bd. Inq.).
[92] See also *Watson* v. *Antunes* (1998), CHRR Doc. 98-063 (Ont. Bd. Inq) in which a Board of Inquiry held that the respondent discriminated against the complainants, a Black woman seeking to rent an apartment and her mother who was assisting her, when she reluctantly showed them the apartment and then misled the mother about it being taken when she later called to rent it. Also, in *Baldwin* v. *Soobiah* (1983), 4 C.H.R.R. D/1890 (Ont. Bd. Inq.), a Board of Inquiry held that a *prima facie* case of discrimination in housing rental was established when the respondent made statements to potential tenants of a certain race that a property was rented, but then stated to potential tenants of another race that the apartment was still available. In other words, a pattern of refusals on the part of a landlord to rent to those of a particular ethnic origin was found to be evidence of unlawful discrimination.
[93] Data from auditing studies have been generally accepted by U.S. courts as strong evidence of racial discrimination. Please see D.S. Massey & G. Lundy, "Use of Black English and Racial Discrimination in Urban Housing Markets" (March 2001) 36(4) Urban Affairs Review 452 at 454.
[94] K.L. Dion, "Perceptions of Housing Discrimination in Toronto: The Housing New Canadians Project" (2001) 57 Journal of Social Issues 523 at 527.

[95] "Linguistic profiling" has been defined as the "determin[ation of] characteristics such as socio-economic status from the way a person uses language." See http://www.wordspy.com/words/linguisticprofiling.asp (date accessed: January 3, 2007).
[96] Massey & Lundy, *supra* note 93 at 466-7.
[97] See, for example, Dion, *supra* note 94 at 528.
[98] "Islamophobia" can be described as stereotypes, bias or acts of hostility towards individual Muslims or followers of Islam in general. In addition to individual acts of intolerance and racial profiling, Islamophobia leads to viewing Muslims as a greater security threat on an institutional, systemic and societal level. See Commission's *Racial Discrimination Policy, supra* note 90.
[99] *Ontario (Human Rights Comm.)* v. *Elieff* (1996), 37 C.H.R.R. D/248 (Ont.Ct. (Gen. Div.)), rev'g in part (1994), 25 C.H.R.R. D/163 (Ont. Bd. Inq.).
[100] *Fancy* v. *J & M Apartments Ltd.* (1991), 14 C.H.R.R. D/389 (B.C.C.H.R.).
[101] *Chauhan* v. *Norkam Seniors Housing Cooperative Association* (2004), 51 C.H.R.R. D/126, 2004 BCHRT 262.
[102] *King* v. *Bura* (2004), 50 C.H.R.R. D/213, 2004 HRTO 9.
[103] Additional examples of racial harassment in housing accommodation include: *Morrison* v. *Effort Trust Realty Co.* (1993), 26 C.H.R.R. D/119 (Ont. Bd. Inq.) and *Fuller* v. *Daoud* (2001), 40 C.H.R.R. D/306 (Ont. Bd. Inq.).
[104] As mentioned previously, section 12 of the *Code* provides protection against discrimination based on association with persons identified by *Code* grounds and allows persons to receive a remedy for having this right infringed.
[105] *John* v. *Johnstone*, (September 16, 1977), No. 82, Eberts (Ont. Bd. Inq.).
[106] *Hill* v. *Misener* (No. 1) (1997), 28 C.H.R.R. D/355 (N.S. Bd. Inq.).
[107] N. Klos, "Aboriginal Peoples and Homelessness: Interviews with Service Providers" (1997) 6:1 Canadian Journal of Urban Research 40 at 48.
[108] *Flamand* v. *DGN Investments* (2005), 52 C.H.R.R. D/142 (HRTO).
[109] *Ibid.* at para. 137.
[110] Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 at 49.
[111] *Ibid.* at 50.
[112] Chisholm, *supra* note 1 at 19.
[113] M.R. Grant & R.K. Danso, "Access to Housing as an Adaptive Strategy for Immigrant Groups: Africans in Calgary" (2000) 32(3) Canadian Ethnic Studies 19.
[114] *Rental Market Report: Toronto CMA, supra* note 7 at 3.
[115] F. Barahona. "Immigrants hit with 'illegal' rents: Landlord demands up to year's rent from newcomers" *Toronto Star* (July 29, 2001); "Forum hears of discrimination in housing: Would-be tenants say they were victims of racism" *Toronto Star* (March 21, 2002).
[116] The *Code* and Regulation 290/98 permit landlords to request information about a prospective tenant's rental history. However, based on the decision in *Ahmed* v. *177061 Canada Ltd.* (2002), 43 C.H.R.R. D/379 (Ont. Bd. Inq.), treating the lack of a rental history in the same way as a negative rental history results in discrimination where the lack of a rental history is related to a *Code* ground.
[117] Grant & Danso, *supra* note 113.
[118] Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 at 20.
[119] *Ibid.* at 52.
[120] *Ibid.* at 53.
[121] *Ibid.* at 50-51.
[122] *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34 at 8.
[123] *Conway* v. *Koslowski* (1993), 19 C.H.R.R. D/253 (Ont. Bd. of Inquiry).
[124] *Leong* v. *Cerezin* (1992), 19 C.H.R.R. D/381 (B.C.C.H.R.). The respondent also made an issue of the complainant's Chinese Canadian ancestry.
[125] *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34 at 8.
[126] T. Carter & C. Polevychok, *Housing is Good Social Policy* (Canadian Policy Research Networks, 2004) at 8.
[127] The February 20, 2002 Recommendations are available online at www.owjn.org/issues/w-abuse/hadley2.htm.

[128] Discrimination on the basis of family status will be discussed in greater detail in the **Family Status** section of this Paper.
[129] *Turanski* v. *Fifth Avenue Apartments* (1986), 7 C.H.R.R. D/3388 (B.C.C.H.R.).
[130] Statistics Canada, *Women in Canada 2000: A Gender-based Statistical Report* (Catalogue No. 89-503-XPE) at 138.
[131] *Ibid.* at 139.
[132] *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34 at 11.
[133] *Raphaël* v. *Conseil Des Montagnais du Lac Saint-Jean*, (1995) 23 C.H.R.R. D/259 (C.H.R.T.).
[134] M.M. Mann, *Aboriginal Women: An Issues Backgrounder* (Prepared for Status of Women Canada, August 2005), online: <http://www.swc-cfc.gc.ca/resources/consultations/ges09-2005/aboriginal_e.html> (date accessed: March 30, 2007). A national consultation process was launched in September 2006 on the issue of the division of matrimonial real property on reserve; see Indian and Northern Affairs Canada, News Release, "Addressing Matrimonial Property Rights On Reserves: Canada, AFN And NWAC Move Forward With Consultations" (29 September, 2006).
[135] *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34 at 10-11.
[136] National Working Group on Women and Housing, *Some Facts on Women and Housing in Canada*, online: <http://www.equalityrights.org/NWG/facts.htm> (date accessed: August 30, 2006).
[137] See Novac, Darden, Hulchanski & Seguin, *supra* note 48 at 3.
[138] *Reed* v. *Cattolica Investments Ltd.* (1996), 30 C.H.R.R. D/331 (Ont. Bd. Inq.).
[139] S. Novac, "Sexual Harassment of Women Tenants" (1990) 11 Canadian Women's Studies 2 at 58.
[140] [1995] 2 S.C.R. 418 at para. LXXII, L'Heureux-Dubé J.
[141] *Vander Schaaf* v. *M & R Property Management Ltd.* (2000), 38 C.H.R.R. D/251 (Ont. Bd. Inq).
[142] For other Canadian examples of discrimination on the basis of marital status, please see: *Swaenepoel* v. *Henry* (1985), 6 C.H.R.R. D/3045 (Man. Bd. Adj.) in which a Board found that the complainants, a group of three single women, were discriminated against by the respondents because of the respondents' assumptions about the characteristics of single people of the same sex, residing together as tenants, who did not conform to the nuclear family model; in *Gurman* v. *Greenleaf Meadows Investment Ltd* (1982), C.H.R.R. D/808 (Man. Bd. Adj.), a Board found that the respondent had discriminated against the complainants, two sisters and a brother, because they were a group of single adults of mixed sexes; in *Wry* v. *Cavan Realty (C.R.) Inc.* (1989), 10 C.H.R.R. D/5951 (B.C.C.H.R.), the British Columbia Human Rights Council found that the complainant (a single man) was discriminated against because the respondent only wished to rent to families and married couples. The Council found that there was discrimination on the basis of sex and marital status.
[143] *Booker* v. *Floriri Village Investments Inc.* (1989), 11 C.H.R.R. D/44 (Ont. Bd. Inq.).
[144] *Raweater* v. *MacDonald*, (2004), 51 C.H.R.R. D/459, 2005 BCHRT 63.
[145] *Falkiner* v. *Ontario (Ministry of Community and Social Services)* (2002), 59 O.R. (3d) 481 (C.A.). This decision under section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* struck down the definition of "spouse" under the *Family Benefits Act*, which presumed a spousal relationship as soon as a man and a woman began living together. The definition meant that many people, particularly women in receipt of social assistance, lost their entitlement. The Court found that the definition discriminated on the basis of marital status, sex, and the receipt of social assistance.
[146] In a federal case, *Schaap* v. *Canada (Armed Forces)* (1988), 12 C.H.R.R. D/451 (F.C.A.), the Court of Appeal held that the Canadian Human Rights Tribunal erred in law when it found that the protections against discrimination on the grounds of marital status do not protect persons in common-law relationships.
[147] *Matyson* v. *Provost* (1987), 9 C.H.R.R. D/4623 (Sask. Bd. Inq.).
[148] Canada Mortgage and Housing Corporation, *2001 Census Housing Series*. Research Highlight Socio-Economic Series 4-002 (Ottawa: 2004). In Canada, a household is considered to be in core need if: they are paying 30 percent or more of their before tax income on mortgage payments, taxes, utilities and rent; the dwelling is in need of major repairs; or, parents and

children, or children of different genders over the age of five have to share a bedroom.
[149] *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19.
[150] Carter & Polevychok, *supra* note 126 at 15.
[151] Canada Mortgage and Housing Corporation, *Housing Canada's Children* (2000).
[152] S. Chau at al., *One in Five ... Housing as a Factor in the Admission of Children to Care* (Toronto: Centre for Urban and Community Studies, November 2001).
[153] *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34.
[154] *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19.
[155] Please see N. Zukewich, "Unpaid Informal Caregiving" (Autumn 2003) 70 Canadian Social Trends 14, online: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/Statcan/11-008-XIE/0020311-008-XIE.pdf>.
[156] P. Khosla, *If Low Income Women of Colour Counted in Toronto* (Toronto: Community Social Planning Council of Toronto, 2003) at 23 and following, online: <http://www.socialplanningtoronto.org/Research%20&%20Policy%20Updates/Low%20Income%20Women%20of%20Colour%20Aug03.pdf>.
[157] *Fakhoury* v. *Las Brisas Ltd.* (1987), 8 C.H.R.R. D/4028 (Ont. Bd. of Inq.). This case is also important for its express consideration of public policy debates and international human rights documents, such as the *Universal Declaration of Rights*.
[158] For example, in *Thurston* v. *Lu* (1993), 23 C.H.R.R. D/253 (Ont. Bd. Inq.), a Tribunal held that denying a woman the right to apply for the apartment and rejecting her outright because she had a child resulted in *prima facie* discrimination. In *Cunanan* v. *Boolean Developments Ltd.* (2003), 47 C.H.R.R. D/236, 2003 HRTO 17, a Tribunal found a breach of the *Code* where the landlord refused to rent to a complainant because her family, which included three teenage children, was not the "ideal" size according to "Canadian" standards and was not suitable. In *Peterson* v. *Anderson* (1991), 15 C.H.R.R. D/1 (Ont. Bd. Inq.), a Tribunal held that the eviction of a pregnant tenant was discrimination on the ground of family status, as well as sex. The tribunal found evidence of stereotypes and disapproval of single parenthood and unmarried conjugal relationships, even though there was no general restriction on children in the building.
[159] *Fakhoury* v. *Las Brisas Ltd., supra* note 157. In this case, there was a policy whereby a four-person family, composed of one parent and three children, were required to rent at least a 3-bedroom unit. The tribunal held that there was no reasonable justification for this unequal treatment.
[160] *Booker* v. *Floriri Village Investments Inc., supra* note 143.
[161] *Ward* v. *Godina* (1994), CHRR Doc. 94-130 (Ont. Bd. Inq.).
[162] *Desroches* v. *Québec (Comm. des droits de la personne)* (1997), 30 C.H.R.R. D/345 (C.A. Qué.).
[163] *Cunanan* v. *Boolean Developments Limited*, supra note 158. See also *Fakhoury* v. *Las Brisas Ltd., supra* note 157.
[164] *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19 at 91.
[165] P. Khosla, *supra* note 156 at 23 and following.
[166] *St. Hill* v. *VRM Investments Ltd.* (2004), CHRR Doc. 04-023. 2004 HRTO 1.
[167] See, for example, *Huot* v. *Chow* (1996), CHRR Doc 96-178 (B.C.C.H.R.).
[168] *St. Hill* v. *VRM Investments Ltd, supra* note 166 at para. 29.
[169] The *Code* does, in some instances, permit the preferential treatment of older persons. For example, section 15 of the *Code* permits preferential treatment for persons aged 65 and older, and therefore permits housing that is limited to persons over the age of 64; section 14 permits special programs to alleviate hardship and disadvantage, such as specially designed barrier-free housing projects aimed at older persons with disabilities; and, section 18 creates a defence for religious, philanthropic, educational, fraternal or social institutions or organizations that primarily serve the interests of older persons and that provide housing as part of their services. However, there is no defence that permits "adult lifestyle" housing that results in the exclusion of children or persons under a certain age. See Ontario Human Rights Commission, *Policy on Discrimination Against Older Persons because of Age* (Toronto: Queen's Printer, 2002), online: <http://www.ohrc.on.ca> [hereinafter the *Age Policy*].
[170] S. Page, "Accepting the Gay Person: Rental Accommodation in the Community" (1998) 36(2)

Journal of Homosexuality 31.
[171] *Ibid.* at 37.
[172] See *A.* v. *Colloredo-Mansfeld* (No. 3) (1994), 23 C.H.R.R. D/328 (Ont. Bd. Inq.) and *Grace* v. *Mercedes Homes Inc. (No. 1)* (1995), 23 C.H.R.R. D/350 (Ont. Bd. Inq.).
[173] See, for example, *Québec (Comm. des droits de la personne et des droits de la jeunesse) et Dubé* c. *Martin* (1997), 33 C.H.R.R. D/487 (T.D.P.Q.) in which a Quebec Tribunal found that trying to use freedom of religion as justification for a policy of refusing to rent to gays and lesbians was unacceptable. See also *Outingdyke* v. *Irving Apartments Ltd.* (2005), CHRR Doc. 05-565, 2005 BCHRT 443.
[174] Based on the definition of "age" in section 10 of the *Code*. However, section 4(1) of the *Code* also guarantees equal treatment in housing to sixteen and seventeen year-olds who have withdrawn from parental control.
[175] *Arzem* v. *Ontario (Ministry of Community and Social Services (No. 6) (2006)*, 56 C.H.R.R. D/426, 2006 HRTO 17, in the context of complaints of discrimination in the provision of autism services on the basis of age and disability.
[176] *Sinclair* v. *Morris A. Hunter Investments Ltd.* (2001), 41 C.H.R.R. D/98 (Ont. Bd. Inq).
[177] For a related case, please see *Dominion Management* v. *Vellenosi* (1989), 10 C.H.R.R. D/6413 (Ont. Bd. Inq.) in which an Ontario Board of Inquiry found that the complainant, a thirty-seven year old woman, had been discriminated against on the basis of age because the owners preferred to rent to older, wealthy couples. See also *Garbett* v. *Fisher* (1996), 25 C.H.R.R. D/379 (Ont. Bd. Inq.).
[178] *Bushek* v. *Registered Owners of Lot SL 1, Plan LMS13, Dist. Lot 384A, New Westminister Land Dist.* (1997), CHRR Doc. 97-224 at para. 48 (B.C.C.H.R.). See also *Watkins* v. *Cypihot* (2000), CHRR Doc. 00-036, 2000 BCHRT 13, and *Cunanan* v. *Boolean Developments Limited*, *supra*, note 158.
[179] Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 at 50-51.
[180] See the Commission's *Age Policy* for more information on the Commission's interpretation of the *Code* as it relates to housing discrimination and older persons, *supra* note 169.
[181] See Appendix B, **Glossary of Terms**, for the full definition of "disability".
[182] *Yale* v. *Metropoulos* (1992), 20 C.H.R.R. D/45 (Ont. Bd. Inq.).
[183] See *Di Marco* v. *Fabcic* (2003), *supra* note 87.
[184] *Julie Ramsey* v. *S.W.M. Investments* (August 22, 1994), No. 642 (Ont. Bd. Inq.) [unreported].
[185] Ontario *Building Code Act, 1992*, S.O. 1992, c. 23.
[186] In March 2002, the Commission provided extensive input to the Ministry of Municipal Affairs and Housing on the barrier-free access requirements of the *Building Code*. The Commission's submission outlined ways in which the *Building Code* can incorporate human rights principles, and emphasized the need to achieve greater harmonization between the two *Codes*. The Commission's full submission to the *Building Code* consultation is available on the Commission Website at www.ohrc.on.ca.
[187] See, for example, *Quesnel* v. *London Educational Health Centre* (1995), 28 C.H.R.R. D/474 (Ont. Bd. Inq.).
[188] *Accessibility for Ontarians with Disabilities Act, 2005*, S.O. 2005, c. 11.
[189] *Aquilina* v. *Pokoj* (1991), 14 C.H.R.R. D/230 (Ont. Bd. Inq.).
[190] *Weiher* v. *Polhill* (2003), 47 C.H.R.R. D/104, 2003 HRTO 13.
[191] See also the discussion of barriers to creating affordable and supportive housing for persons with mental disabilities in the section **Access to Affordable Rental Housing**.
[192] Page, *supra* note 170.
[193] *Iness* v. *Caroline Co-operative Homes Inc.*, *supra* note 42.
[194] *Ibid.* at para. 43.
[195] *Falkiner* v. *Ontario (Ministry of Community and Social Services)*, *supra* note 145.
[196] *Willis* v. *David Anthony Philips Properties* (1987), 8 C.H.R.R. D/3847 (Ont. Bd. Inq.).
[197] *Kostanowicz* v. *Zarubin* (1994), 28 C.H.R.R. D/55 (Ont. Bd.Inq.).
[198] *Québec (Comm. des droits de la personne)* c. *Whittom* (1993), 20 C.H.R.R. D/349 (Trib.Qué.), upheld on appeal, *Whittom* c. *Québec (Comm. des droits de la personne)* (1997), 29 C.H.R.R. D/1 (C.A. Qué.).

[199] *Québec (Comm. Des droits de la personne)* v. *Gauthier* (1993), 19 C.H.R.R. D/312 (T.D.P.Q.) [English Summary].
[200] *Québec (Comm. des droits de la personne)* c. *Coutu* (No 2) (1995), 26 C.H.R.R. D/31 (Trib.Qué.).
[201] *Garbett* v. *Fisher, supra* note 177.
[202] See *Larson* v. *Graham* (1999), 35 C.H.R.R. D/382 (B.C.H.R.T.).
[203] Information taken from <http://www.toronto.ca/socialservices/Policy/Basic.htm> (date accessed: January 9, 2007).
[204] The Golden Report on Homelessness recommended that "the shelter component of social assistance, which now disadvantages Toronto, should be adjusted to reflect local market condition." See *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19 at vii.
[205] Information taken from Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 at 45.
[206] Toronto Community and Neighbourhood Services, *Social Assistance and Social Inclusion: Findings from Toronto Social Services' 2003 Survey of Single Parents on Ontario Works* (June 2004), online: <http://www.toronto.ca/socialservices/pdf/singleparentsurvey.pdf>.
[207] Ministry of Community and Social Services, *Ontario Works: Quarterly Statistical Report*, (December 2006), online: <http://www.mcss.gov.on.ca/NR/rdonlyres/F5EF844D-DE16-4AD5-A226-F109866B951C/1075/OntarioWorkseng1.pdf>.
[208] Social assistance rates were raised by 3% for both OW and ODSP recipients in early 2005 and by 2% in 2006. The maximum shelter allowance under Ontario Works ranges from $342 per month for a single person, to $708 per month for a family of six or more. A lone parent of two children would receive a shelter allowance of $583 per month, plus a basic needs allowance of $602 per month (depending on the ages of the children), for a maximum total monthly income of $1185 per month; submission of the Ministry of Community and Social Services to Commissions Family Status Consultation and Income Security Advocacy Centre, *Social Assistance Rates Fact Sheet*, online: <http://www.incomesecurity.org/documents/2PercentIncreaseDetailedFactsheetNovember2006.pdf>.
[209] United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Canada*, (20 March 2003, A/58/38(Part I), paras.336-389 at paras. 357-8.
[210] J.D. Hulchanski, *How Households Obtain Resources to Meet their Needs: The Shifting Mix of Cash and Non-Cash Sources* (Toronto: University of Toronto, 1994) at 34-35; M. Ornstein, *Income and Rent: Equality Seeing Groups and Access to Rental Accommodation Restricted by Income Criteria* (Toronto: York University, 1994) at 63.
[211] J. Stapleton, *Report on Social Assistance Programs in Ontario* (April 1994) at 8.
[212] Commission des droits de la personne, *Pauvreté et droit au logement en toute égalité : une approche systémique* (Québec, avril 1997) at 50.
[213] The Quebec report further states that:

- Housing should not be seen as a good like any other because it fills a basic human need for shelter;
- Landlords are obligated to provide appropriate housing to individuals who can demonstrate their ability to fulfill the obligations of a lease without discrimination based on source of income or rent-to-income ratio measures; and
- The presence of risk does not justify a systemic refusal to rent to individuals on social assistance.

[214] *Kearney* v. *Bramalea Ltd. (No. 2)*(1998), 34 C.H.R.R. D/1 (Ont. Bd. Inq.).
[215] (2001), 39 C.H.R.R. D/111 (Ont. Sup. Ct.).
[216] *Vander Schaaf* v. *M.R. Property Management Ltd., supra* note 141.
[217] *Ibid.*
[218] The connection between membership in a group identified under the *Code* and the likelihood of being low income has been recognized by the Human Rights Tribunal of Ontario in several decisions as well as by the Courts. Therefore, measures that disadvantage those who are low-income are likely to disproportionately disadvantage members of *Code*-identified groups.

[219] Chisholm, *supra* note 1 at 26.
[220] *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force*, *supra* note 19.
[221] The Golden Report defines "homeless people" as "those who are 'visible' on the streets or staying in hostels, the 'hidden' homeless who live in illegal or temporary accommodation, and those at imminent risk of becoming homeless." *Ibid.* at iii.
[222] *Ibid.*
[223] However, homelessness in Toronto is particularly severe, with some reports claiming that, per capita, there are more homeless people in Toronto than in New York City and other major U.S. cities: "Once population differences are taken into account, the percentage of people in Toronto using shelters is actually 15.8 per cent higher than in New York." For more detail, see Shapcott, *supra* note 10 at 7.
[224] *Ibid.* at 2.
[225] Information taken from the *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force*, *supra* note 19 at iv.
[226] *Ibid.* at v.
[227] *Ibid.* at chapter 4.5.
[228] J.D. Hulchanski, "People Without Housing: Homelessness is a Human Rights Violation" (2000) 15(1) Speaking About Rights (Canadian Human Rights Foundation, online:<http://tdrc.net/Report-00-02-DH.htm> (date accessed: October 19, 2006). Professor Hulchanski specializes in housing policy, social welfare, community development and human rights.
[229] *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force*, *supra* note 19.
[230] See Article 17 of the *Universal Declaration of Human Rights*, *supra* note 74.
[231] *Ibid.* Article 22.
[232] *Ibid.* Article 23.
[233] *Ibid.* Article 26.
[234] Committee on Economic Social and Cultural Rights, *General Comment 4: The Right to Adequate Housing*, 13 December 1991, Article 11(1).
[235] In 1995, the United Nations estimated that there were no fewer than 81 formal agreements which address such issues as poverty eradication, employment generation and social integration; J.W. Foster, "Meeting the Challenges: Renewing the Progress of Economic and Social Rights" (1998) 47 U.N.B.L.J. 197 at 197.
[236] As there is no complaint procedure under the *ICESCR*, the primary mechanism for its enforcement is the state reporting process. Pursuant to Articles 16 and 17, States parties undertake to submit periodic reports to the *ICESCR* Committee on the programmes and laws they have adopted and the progress made in protecting Covenant rights. The U.N. has promulgated guidelines for the preparation of reports.
[237] For example, Concluding Observations issued by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in 1998 expressed serious concern about the state of realization of economic and social rights in such a wealthy country as Canada. The more recent 2006 Concluding Observations, reiterate that most of the 1993 and 1998 recommendations have not been implemented: Canada United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant (Concluding Observations – Canada)*, 10 December 1998, E/C.12/1/Add.31 and United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant (Concluding Observations – Canada)*, 19 May 2006, E/C.12/CAN/CO/4, E/C.12/CAN/CO/5 [hereinafter *2006 Concluding Observations*.
[238] The Committee identified a range of concerns, such as Canada's response to homelessness, a shortage of affordable housing, the insufficiency of minimum wage and social assistance rates, increasing poverty rates among *Code* protected groups, disparities between Aboriginal and African-Canadian people and the rest of the population with respect to realization of *ICESCR* rights, cuts to social programs, and the discriminatory impact of such cutbacks on certain disadvantaged groups and the significant barriers to enforcing ICESCR rights under domestic law. For more information, see the *2006 Concluding Observations*.
[239] *Ibid.*

[240] *Ibid.*

[241] See for example, the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding Observations on Report of Canada Concerning the Rights Covered by Articles 10 to 15 of the International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights, UN doc. E/C.12/1993/19; 20 CHRR C/1. See also recent media coverage such as "Canada's Poor Face 'Emergency': UN" *The Toronto Star* (May 23, 2006), which reported that the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights again criticized Canada in its 2006 Annual Report for its inaccessible employment insurance program, its meagre minimum wages, and the fact that it has let homelessness and inadequate housing amount to a 'national emergency.'

[242] Human Rights Committee, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, 7 April 1999, CCPR/C/79/Add.105.

[243] However, it should be noted that a human rights commission does not have control over the content of its enabling legislation and must rely on the provincial government in question to make amendments through the legislative process.

[244] *Québec (Comm. des droits de la personne)* v. *Gauthier*, *supra* note 199.

[245] For example, see Canadian Human Rights Commission, *Annual Report 1997* (Ottawa: Canadian Human Rights Commission, 1997). In addition, in 2001, the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA) adopted a resolution, which was fully supported by the Ontario Human Rights Commission, recommending the addition of social condition as a ground of discrimination, and communicated this resolution to all provincial and territorial governments and to the federal government. Human rights reform proposals in Saskatchewan and British Columbia have indicated strong support for inclusion of social condition in their human rights legislation; A.W. Mackay, T. Piper & N. Kim, *Social Condition as a Prohibited Ground of Discrimination Under the Canadian Human Rights Act* (Canadian Human Rights Act Review, 2000).

[246] In 1998, Senator Erminie Cohen introduced Bill S-11 which would have added social condition as a prohibited ground of discrimination to the *Canadian Human Rights Act*. The Bill passed unanimously through the Senate and, on October 19, 1998, received first reading in the House of Commons. On April 8, 1999 Justice Minister Anne McLellan announced the creation of the Canadian Human Rights Act Review Panel to consider, among other things, the addition of "social condition" to that Act. Five days later, Bill S-11 was defeated on second reading.

[247] Canadian Human Rights Act Review Panel, *Promoting Equality: A New Vision* (Ottawa: Canadian Human Rights Act Review Panel under the authority of the Minister of Justice and the Attorney General of Canada, 2000) (Chair: Gerard La Forest).

[248] New Brunswick's legislation was amended effective January 21, 2005, and Northwest Territories included the ground in their *Human Rights Act*, S.N.W.T. 2002, c.18.

[249] The statutory definitions further clarify that this "socially identifiable group" must be one "that suffers from social or economic disadvantage". Newfoundland's human rights statute incorporates the term "social origin" as a protected ground, which relates more to a person's birth status than to his or her current situation.

[250] Coverage extends to contracts, education, employment, housing, professional trades and associations, public services (restaurants, stores, hotels, government services, *etc.*), publications, purchase of property, occupations and trade unions.

[251] Nunavut and British Columbia specify "lawful source of income".

[252] See for example, Reem Bahdi, "A Modest Proposal: Using International Law and the Ontario Human Rights Code Against Child Poverty" in *Conference Proceedings* Ontario Human Rights Commission, Conference on Economic, Social and Cultural Rights (December 2000) at page 88-89.

[253] *Baker* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R 817 at paras. 70-71 citing R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994), at p. 330.

[254] The summary of proceedings, *Human Rights Commissions: Future Directions*, is available on the OHRC website, at www.ohrc.on.ca.

[255] The text of the resolutions can be found on the OHRC website.

[256] This document, from September 2001, is available on the publications page of the OHRC website, at www.ohrc.on.ca.

[257] Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 at 35-36.
[258] *Ibid.* at 36.
[259] Section 10 of the Ontario *Human Rights Code*.
[260] *Ibid.*
[261] *Ibid.*
[262] *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force*, *supra* note 19 at iii.
[263] Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 at 35-36.
[264] *Ibid.* at 7.
[265] M. Eaton, *supra* note 88 at 229.
[266] See http://www.wordspy.com/words/linguisticprofiling.asp (date accessed: January 3, 2007).
[267] Section 10 of the Ontario *Human Rights Code*.
[268] See Ontario Non-Profit Housing Website: <http://www.onpha.on.ca/issues_position_papers/housing/>.
[269] See Ontario Ministry of Health and Long-Term Care Website: <http://www.health.gov.on.ca/english/public/program/ltc/13_housing.html>.
[270] See <http://www.tiresias.org/guidelines/inclusive.htm>.
[271] Some jurisdictions stipulate that this includes association, affiliation, and/or activity.
[272] B.C. addresses these grounds in "tenancy," but not in "accommodation."
[273] "...except as provided by law."
[274] Where pregnancy is not a separate ground, it is included under sex, following *Brooks* v. *Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 S.C.R. 1219.
[275] Although these grounds are specifically listed only in these jurisdictions, related complaints are addressed elsewhere under other grounds.

Les droits de la personne et le logement locatif en Ontario

Document de référence

La Commission ontarienne des droits de la personne

ISBN : 978-1-4249-4273-2
Approuvé par la Commission : Le 28 mars 2007
Offerts sous divers formats : Électronique, bande sonore, gros caractères
Également accessible sur l'Internet au site : <www.ohrc.on.ca>

Available in English

Table des matières

Introduction 3
Le paysage du logement locatif en Ontario 5
L'accès à des logements locatifs abordables 5
Le logement social 8
Les coopératives d'habitation 11
Le droit commun régissant la location à usage d'habitation 12
Autres normes 14
La discrimination en matière de logement locatif 15
Le volume de travail de la Commission 16
Le logement et les droits de la personne au Canada 17
Le logement à titre de droit de la personne universel 18
Le logement locatif et le *Code des droits de la personne* de l'Ontario 19
Le statut et l'objet du Code 19
Protections 19
Moyens de défense et exceptions 20
Types de discrimination en matière de logement locatif 22
Obligation de prendre des mesures d'adaptation 23
Motifs de discrimination interdits 25
L'intersectionnalité 26
La race et les motifs connexes prévus au Code 26
Les Canadiens autochtones 30
Les nouveaux Canadiens 32
Sexe 33
Le harcèlement sexuel 37
L'état matrimonial 38
L'état familial 39
L'orientation sexuelle 45
L'âge 46
Le handicap 49
L'état d'assisté social 51
Des niveaux d'aide sociale inadéquats 53
Le critère de revenu minimum 55
La condition sociale et économique 58
Engagements internationaux 61
Renforcement de la protection en matière de logement à la CODP par les droits sociaux et économiques 65
Conclusion 68
ANNEXE A : Glossaire des termes 70
ANNEXE B : Protections relatives au logement dans les lois canadiennes des droits de la personne 73

Introduction

On ne dira jamais assez à quel point, chez une personne, le fait d'avoir un logement convenable est important pour sa pleine participation à la vie communautaire et son sentiment d'appartenance. Un logement convenable constitue une nécessité. Il constitue aussi, pour la personne, un indicateur principal de sa qualité de vie en général. Le logement jette les fondements des relations avec l'ensemble de la communauté, du bien-être général et de l'inclusion sociale. Un logement convenable facilite l'accès à un emploi satisfaisant, aux ressources et à l'aide communautaires ainsi qu'aux possibilités de s'instruire, et ce, pour tous les Ontariens.

Un logement ni convenable ni stable, qui se trouve en mauvais état de réparation, surpeuplé, inabordable ou dans un voisinage peu sûr, peut causer un stress énorme à ses occupants. Des études internationales ont permis de discerner des liens entre un logement non convenable et instable, et de mauvaises conditions de santé. Par exemple, un lien a été établi entre un logement non convenable et des problèmes de santé tels que les déficiences congénitales, des taux élevés d'asthme et les maladies cardiovasculaires.[1] D'ailleurs, « l'usage de pesticides, organismes nuisibles, peinture au plomb, conduites qui fuient, qui sont tous associés à la médiocrité des conditions de logement, peut être nuisible pour la santé ».[2]

Depuis un certain temps déjà, à la Commission ontarienne des droits de la personne (la « Commission »), on a fait état de pratiques de discrimination dans les conditions de logement locatif.[3] En l'an 2000, la Commission a procédé à une consultation à l'échelle provinciale au sujet de la discrimination par rapport à l'âge. Pendant toute la durée de cette consultation, la Commission a reçu beaucoup de suggestions sur les questions de droits de la personne qui touchent les personnes âgées en matière de logement locatif. En conséquence, dans son rapport de 2001, *Il est temps d'agir : faire respecter les droits des personnes âgées en Ontario,* la Commission s'est engagée à créer un document qui traite expressément du logement et des droits de la personne.[4] Dans d'autres initiatives, la Commission a examiné le rôle que la condition sociale et économique d'une personne peut jouer quant à sa capacité d'obtenir les nécessités de subsistance, telles que le logement.[5] De même, en 2005, la Commission a mené une consultation sur la discrimination et le harcèlement exercés en fonction de l'état familial des personnes.[6] Lors de cette consultation, la Commission a également reçu beaucoup d'information sur les pratiques discriminatoires précises qui surviennent dans le contexte du logement locatif. La Commission a entendu dire que ces pratiques surviennent non seulement en raison de l'état familial, mais aussi pour d'autres motifs, tels que la race, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap et l'état d'assisté social.

D'après les informations reçues, il est évident qu'en matière de logement locatif, de nombreux Ontariens ne connaissent absolument pas leurs droits et

obligations prévus au *Code des droits de la personne* de l'Ontario (le *Code*). De nombreux contrats de location sont conclus en grande partie comme des arrangements consensuels. Les fournisseurs de logements ne sont peut-être pas au courant du fait que le *Code* leur interdit d'imposer certains types de restrictions à la location de leurs appartements. Par exemple, un bon nombre d'entre eux continuent d'annoncer des appartements « pour adultes seulement », et ne reconnaissent pas que cette restriction va directement à l'encontre du *Code*.

Alors que le *Code* assure une protection contre la discrimination dans un vaste éventail de situations liées au logement, le présent document portera surtout sur la location à usage d'habitation ou sur les ententes de logement locatif. D'après ce qu'indiquent les études sur le sujet, les personnes vivant en logement locatif ont plus souvent des revenus moins élevés et sont beaucoup plus vulnérables à la discrimination, et par conséquent, sont désignées par le *Code*.[7] En tant que tel, le document n'analyse pas la discrimination qui peut survenir lors de l'achat d'une propriété ou de la négociation d'une hypothèque, par exemple, ou les problèmes de droits de la personne relatifs aux conditions de logement en condominium, tels que des restrictions discriminatoires à l'utilisation des espaces communs. Il faut cependant souligner que de telles pratiques constitueraient aussi des violations du *Code*, et qu'un fournisseur de logements ou de services qui s'adonnerait à ces comportements est susceptible de faire l'objet d'une plainte en matière de droits de la personne.

Lorsqu'une personne se voit refuser un logement convenable ou est traitée différemment en raison de son état familial, de son âge, sa race, son sexe, son handicap, son état d'assisté social ou de tout autre motif prévu au *Code*, on lui refuse la possibilité de participer pleinement à la vie communautaire. Il en va de même lorsqu'une personne est traitée de façon discriminatoire ou sujette au harcèlement pendant son occupation d'un logement locatif. Par exemple, les dépôts de sécurité exorbitants que des locateurs exigent des nouveaux Canadiens peuvent faire en sorte que les familles nouvellement arrivées au Canada n'aient que des choix très limités au moment de décider où et comment elles vont vivre. Cette difficulté, à son tour, nuira à leur capacité d'accéder à un grand éventail d'autres services communautaires, et aura des répercussions importantes sur leur capacité générale de s'adapter à leur nouvelle patrie.

Pour réaliser les objectifs du préambule du *Code*, par exemple, « de reconnaître la dignité et la valeur de toute personne et d'assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances, sans discrimination »[8], le logement locatif convenable et abordable est essentiel. Comme l'ont observé l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario et la Fédération de l'habitation coopérative du Canada :

> Comment pouvons-nous intégrer et accroître la productivité des nouveaux Canadiens, de nos peuples autochtones, de nos handicapés et familles monoparentales si nous ne pouvons pas commencer par leur offrir l'accès à un logement décent et abordable? Comment pouvons-nous nous attendre à ce que

> nos politiques en matière de santé et nos programmes éducatifs soient couronnés de succès s'ils ne sont pas fondés sur l'accès à un logement abordable? Comment pouvons-nous aider ceux qui souffrent de dépendances, de maladies mentales ou de violence familiale sans être certains qu'ils ont un logement sûr et décent?[9]

Le présent document vise à donner un aperçu du contexte social et juridique, qui permette de comprendre les problèmes de droits de la personne dans le domaine du logement locatif. La Commission considère le présent document comme le cadre général d'une vaste étude portant sur les questions de droits de la personne dans le domaine du logement locatif.

Le paysage du logement locatif en Ontario

L'accès à des logements locatifs abordables

Il semble clair que le manque de logements locatifs convenables et abordables est, pour de nombreuses personnes en Ontario, une des principales causes de la difficulté à se trouver une demeure.

En 1995, le gouvernement de l'Ontario a implanté une série de politiques du logement qui ont grandement réduit à la fois la disponibilité de logements locatifs abordables, et les protections juridiques accordées aux locataires en Ontario. Par exemple, en 1995, le gouvernement a coupé les taux d'aide sociale, y compris les allocations au logement, de 21,6 pour cent. Toujours en 1995, le gouvernement a supprimé environ 17 000 logements coopératifs ou sans but lucratif qui étaient alors en préparation. De plus, il a mis fin au financement aux projets existants de logements sociaux, et s'est déchargé sur les municipalités des coûts et de l'administration associés au logement social.[10] La *Loi sur la protection des locataires de 1997*[11] que le gouvernement a adoptée en 1998 a éliminé le blocage des loyers sur les logements vacants et a facilité l'expulsion des locataires par les locateurs.

Dans bien des cas, les hausses substantielles des loyers survenues au cours des années 1990 sont restées démesurées en dépit de taux d'inoccupation plus élevés ces dernières années. Les listes d'attente pour des logements subventionnés sont démesurément longues, et on ne construit que très peu de nouveaux logements sociaux. L'inventaire de logements locatifs privés continue de diminuer alors que des logements locatifs sont convertis à des fins non locatives en Ontario, et que la plupart des promoteurs préfèrent le marché lucratif du condominium à celui moins rentable du logement locatif.[12] Des niveaux accrus d'immigration, surtout dans les centres urbains de l'Ontario, ont suscité une plus grande demande de logements locatifs.

Tandis qu'au cours des dernières années, leur taux d'inoccupation a pu augmenter partout en Ontario, les logements locatifs restent inaccessibles pour un bon nombre de personnes à cause de problèmes d'abordabilité. Statistique Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) définissent « l'abordabilité » comme « un logement qui coûte moins de 30 pour cent du revenu total du ménage avant impôt ». Le « revenu du ménage » est défini comme « tous les revenus déclarés par les personnes âgées de 15 ans et plus qui vivent dans la maison familiale ». L'expression « conditions de logement »[13] désigne :

> Un ensemble de mesures précises qui résument les circonstances dans lesquelles vivent les familles individuelles. Ces mesures indiquent si le logement est en bonne condition physique (convenable), s'il est suffisamment spacieux pour ses occupants (approprié) et s'il est abordable. En vertu de ce cadre, un logement acceptable est un logement qui respecte les trois critères, soit un logement convenable, approprié et abordable.[14]

D'après un récent rapport publié par Statistique Canada et la SCHL, on trouve beaucoup plus de logements locatifs non abordables dans les régions métropolitaines de recensement du Canada que de logements non convenables ou inappropriés.[15] Il ne faut pas s'étonner du fait que les locataires risquent beaucoup plus de se retrouver en « besoin impérieux de logement »[16] que les propriétaires. Par exemple, à Toronto en 2001, un ménage sur cinq était désigné comme étant en besoin impérieux de logement (20,3 pour cent).[17]

Le loyer moyen pour un appartement standard de deux chambres en Ontario a augmenté de 5,6 pour cent entre 1999 et 2000. Cette augmentation équivaut au double du taux d'inflation de cette même année.[18] Dans les centres-villes de l'Ontario, le loyer moyen de logements comparables a probablement augmenté d'un pourcentage nettement plus élevé au cours de cette période.

On pourrait affirmer sans crainte que la baisse de la disponibilité d'options de logement abordables et convenables, combinée à des niveaux inadéquats d'aide sociale, des salaires insuffisants et de la discrimination contre des groupes désignés au *Code* a contribué de façon très importante à l'augmentation du nombre de sans-abri dans les villes de l'Ontario. Le rapport Golden a reconnu cet effet lorsqu'il a recommandé « la construction d'au moins 5000 logements additionnels avec des services de soutien, à Toronto, au cours des cinq prochaines années, surtout pour répondre aux besoins des sans-abri qui souffrent de maladie mentale ou de dépendances ».[19]

Il y a moins d'information sur les besoins en logement dans les régions rurales.[20] Dans le Canada rural, le mode d'occupation prédominant est la propriété plutôt que la location (82 pour cent en région rurale, comparativement à 64 pour cent en région urbaine). Cela posé, le logement abordable constitue un problème important. Dans la plupart des régions rurales, la construction de nouveaux logements locatifs n'est pas réaliste sur le plan économique, en raison des

marchés locaux réduits, des conditions économiques hasardeuses et d'une industrie de la construction limitée. Le manque de logements ou de choix nuit aux personnes à faible revenu, à celles qui veulent déménager en région rurale et aux aînés qui veulent quitter leur propre foyer. De plus, l'inventaire de logements est en moyenne plus ancien en région rurale qu'en région urbaine, ce qui présente un défi quant au besoin de rénovations et d'entretien, et aux coûts afférents. Les propriétaires, tout comme les locataires, font face à des coûts de chauffage et de services publics élevés dans de vieux édifices mal isolés. Cette situation est plus dramatique dans les communautés nordiques. Les aînés constituent une partie importante des communautés rurales et peuvent être particulièrement touchés par ces conditions.[21]

Les gouvernements du Canada et de l'Ontario ont signé un accord sur le logement abordable qui est censé créer plus de 15 000 appartements abordables et fournir des allocations de logement à plus de 5000 ménages à faible revenu en Ontario. À compter d'août 2006, on a offert plus de 3400 allocations de logement dans des municipalités désignées de l'Ontario, et on a accordé un financement à 6524 logements, comme suit : Logements locatifs et logements avec services de soutien – 117 projets (5440 unités), propriétés – 7 projets (884 unités), volet logement dans le Nord – 4 phases (200 unités).[22] C'est un pas dans la bonne direction; il apparaît toutefois que le suivi de l'accord, y compris sa mise en oeuvre et le maintien de son financement, constitue une priorité importante.

De plus, tandis que les fonds ont été affectés au logement abordable, et que de nombreuses administrations municipales ont créé des stratégies de logement abordable[23], le phénomène d'opposition « pas dans ma cour »[24] constitue un obstacle majeur à la création de nouveaux logements abordables avec services de soutien.

Le concept « pas dans ma cour » ne fait pas référence à de légitimes consultations publiques ou préoccupations quant à l'utilisation des terrains et à la planification, mais à la réaction aux logements abordables et avec services de soutien en raison d'attitudes négatives envers les personnes qui y vivront. Les réactions « pas dans ma cour » sont souvent causées par des craintes que de tels logements fassent baisser la valeur des propriétés, engendrent des risques en matière de sécurité ou causent un tort irréparable au voisinage.[25]

Ces réactions ont une influence sur les exigences et pratiques municipales. Par conséquent, de nombreuses municipalités ont des règlements administratifs conçus pour empêcher les personnes handicapées, à faible revenu ou autres telles que les nouveaux arrivants au Canada, les Autochtones et les jeunes d'emménager dans certains voisinages. Entre autres exemples, des distances minimales de séparation entre certains types de logements (par ex.. des résidences pour personnes handicapées); des dispositions de zonage fondées sur les caractéristiques des personnes qui vivent dans le logement; le maintien

de moratoires au développement qui empêche les fournisseurs de logements sociaux de procéder à des aménagements sur des terrains se trouvant en zone résidentielle; et des processus de planification qui exigent davantage de consultations pour les logements abordables ou avec services de soutien.[26]

Les politiciens locaux et les groupes communautaires peuvent tenter d'organiser une consultation publique jusqu'à ce que le financement soit perdu. On peut faire appel des décisions planifiées à la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO), et bien que la Commission donne régulièrement gain de cause aux projets de logements, les retards et coûts inhérents sont prohibitifs.[27]

Tout cela signifie que les fonds publics sont détournés vers les efforts pour surmonter le concept « pas dans ma cour », plutôt que pour construire davantage de logements abordables. La construction de logements est retardée, et au bout du compte, des projets valables ne sont pas réalisés. Dans d'autres cas, il faut faire pour la conception, des compromis préjudiciables aux futurs occupants.[28]

Les obstacles au logement qui sont fondés sur des perceptions négatives des personnes qui y vivent soulèvent des questions de droits de la personne, dans les cas où ces personnes sont désignées par les motifs prévus au *Code*. Les personnes désignées par les motifs prévus au *Code* ne devraient pas avoir besoin de demander la permission des voisins avant d'emménager, si cette restriction ne s'applique pas aux autres. Les efforts déployés pour écarter les personnes handicapées (y compris les incapacités mentales et retards de croissance), les prestataires d'aide sociale ou les personnes à faible revenu, les nouveaux arrivants au Canada, les personnes autochtones, les jeunes et ainsi de suite, doivent être examinés en fonction des droits de la personne. Le fait d'empêcher des personnes racialisées ou les adeptes de certaines religions, par exemple, d'emménager dans un voisinage serait universellement considéré comme offensant. Il semble toutefois que certains Ontariens croient toujours qu'il est acceptable d'exclure de leur voisinage des personnes atteintes de maladie mentale, handicapées ou pauvres.

Le logement social

En Ontario, le logement social est régi par la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social.*[29] Quand il est bien financé et géré de manière efficace, le logement social s'est avéré une des façons les plus efficaces de fournir un logement convenable aux Ontariens. Les programmes de logement social ont la capacité de fournir des solutions viables de logement aux personnes et familles qui ne sont pas en mesure de rivaliser dans le marché du logement locatif privé.

À Toronto, par exemple, entre 1973 et 1995, on a créé environ 50 000 logements locatifs, dont 45 000 étaient des constructions nouvelles. Cet ajout a porté le

nombre total de logements subventionnés du Grand Toronto à environ 20 pour cent du parc total de logements.[30]

Par contre, les gouvernements fédéral et provincial ont progressivement renoncé à assumer leurs responsabilités à l'égard des programmes de logements sociaux. En 1986, le gouvernement fédéral a transféré ses programmes de nouveaux logements sociaux aux provinces, bien qu'il ait continué d'en partager les coûts avec ces dernières dans une proportion de 60/40. En 1993, il a mis fin à ce système de partage des coûts en laissant toute la responsabilité aux provinces. En Ontario, en 1995, le gouvernement nouvellement élu a annulé les dépenses de nouveaux logements sociaux. Depuis lors, la province a transféré la responsabilité du financement et de l'administration des logements sociaux aux diverses municipalités.[31]

Nombreuses sont celles qui ont déclaré que le retrait du gouvernement à l'égard des programmes de logements sociaux a causé directement une pénurie chronique de logements pour les personnes et familles à faible revenu. À Toronto, par exemple, en 2006, il y avait 66 556 ménages sur les listes d'attente pour un logement social.[32] Le groupe de travail du rapport Golden a conclu que la liste d'attente d'un logement social constitue une bonne procuration pour la population à risque, parce que la recherche démontre que presque toutes les personnes sur la liste s'y trouvent parce qu'elles ne peuvent pas se payer un logement sur le marché locatif privé.[33]

De nombreux demandeurs de logement social seront désignés par des motifs prévus au *Code*. Il y a également plusieurs grandes catégories de demandeurs de logements sociaux : des personnes âgées qui demandent le soutien, la communauté et la sécurité de revenu offerts par les projets de logement pour aînés; des personnes avec emploi, à salaire peu élevé qui vivent un manque à gagner; des personnes handicapées; et, ceux qui sont sans-abri ou ont des besoins spéciaux. Ce dernier groupe comprend de nombreuses personnes qui reçoivent de l'aide sociale. Il existe une étroite corrélation entre les faibles niveaux de revenu et les motifs prévus au *Code* tels que le sexe, la race, l'état matrimonial, l'état familial, la citoyenneté, le lieu d'origine, le handicap, l'âge et l'état d'assisté social.

Alors que la Commission a souvent entendu des constats de discrimination dans le cadre du marché locatif privé, des préoccupations ont également été soulevées au sujet de l'allocation et de l'administration des logements sociaux.[34] Par exemple, il est fréquent que les fournisseurs de logements sociaux n'aient pas de mécanismes internes de plainte qui leur permettent de régler les problèmes de discrimination dans le choix de locataires. Aussi, les projets de logements sociaux qui visent les personnes âgées de moins de 65 ans ou une communauté de personnes en particulier (par ex., les logements réservés aux personnes de groupes ethniques ou religieux précis) sont souvent bénéfiques,

mais peuvent parfois engendrer des problèmes de droits de la personne dans les cas où ils ne respectent pas les exigences du *Code*.[35]

Lors de la consultation sur l'état familial tenue par la Commission, le Centre pour les droits à l'égalité au logement a discerné des problèmes précis en ce qui touche la discrimination en matière de logement social. Par exemple, l'organisation a remarqué que les listes d'attente dans les organismes de logements sociaux sont souvent divisées en deux listes séparées : une pour les personnes qui reçoivent des prestations d'aide sociale et une autre pour les personnes qui sont en mesure de payer le loyer au prix courant. Ces listes d'attente sont en ordre chronologique et ont un effet négatif sur les jeunes adultes et familles. Par exemple, les listes d'attente pour un logement subventionné au City Home de Toronto vont entre 7 et 8 ans; de sorte que les listes d'attente chronologiques empêchent effectivement les jeunes gens et les familles avec de jeunes enfants d'accéder promptement à un logement abordable.

Les grandes familles peuvent, de façon similaire, être désavantagées quant à l'allocation d'un logement social. Par exemple, dans les appartements subventionnés, on peut exiger des grandes familles qu'elles limitent leurs demandes aux unités plus grandes dont il y a pénurie et qui sont difficiles à obtenir, et s'il n'y a pas de logement subventionné assez grand, par leur seule taille, ces familles peuvent se retrouver complètement exclues de l'admissibilité à une subvention. Cela pourrait se produire même dans les cas où la famille pourrait vivre dans un plus petit logement sans contrevenir aux normes municipales d'occupation (qui précisent le nombre de personnes pouvant occuper l'emplacement).

Ceux qui reçoivent de l'aide publique peuvent également faire face à des difficultés relatives aux politiques du logement social. Les personnes et familles qui vivent selon un aménagement subventionné paient un loyer calculé en fonction de leur revenu. Cela dit, les coûts du logement subventionné peuvent devenir problématiques pour un participant au programme Ontario au travail qui commence un nouvel emploi. Étant donné que son revenu augmente, le loyer fait de même, de sorte que le ménage ne tire aucun profit du revenu d'emploi additionnel.[36] Au lieu d'une augmentation de loyer dollar-pour-dollar, une approche progressive à l'augmentation pourrait permettre à une telle personne de mieux faire la transition vers l'emploi – ce qui cause souvent de nouvelles dépenses – et de parvenir à la stabilité financière.

Pendant la consultation de la Commission sur l'état familial, le Centre ontarien de défense des droits des locataires a soulevé la question du manque de procédures externes d'appel sous la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* à l'égard de décisions des fournisseurs de logements sociaux qui refusent ou révoquent des subventions au logement. La révocation de subventions peut conduire à l'expulsion, lorsque le loyer accuse des retards. Le Centre ontarien de défense des droits des locataires a déclaré que :

> Les locataires de logements sociaux, dont un bon nombre sont des mères monoparentales, des personnes handicapées et des immigrants, risquent de devenir des sans-abri parce que leur seul droit d'appel est une « révision à l'interne ». Ces révisions à l'interne sont menées par le même fournisseur de logement qui a pris la décision sujette à révision. Les fournisseurs de logements sociaux n'infirment que rarement les décisions lors des révisions à l'interne. Lorsque la révision est inéquitable, le seul processus possible qui est offert est la révision judiciaire.[37]

Des inquiétudes ont également été soulevées au sujet de l'administration de l'exigence, en vertu de la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social*, que les occupants signalent un changement de revenu ou de la taille du ménage. Les administrateurs ont le pouvoir de prolonger cet échéancier; toutefois, ils ne le font pas tous, de sorte que les familles qui omettent de signaler promptement l'ajout d'un enfant à la famille peuvent perdre leur subvention.

Il semble évident que pour de nombreuses personnes désignées par les motifs prévus au *Code*, des logements sociaux en nombre suffisant, en bonne condition[38], bien financés et administrés conformément aux principes des droits de la personne peuvent remédier considérablement à la pénurie de choix de logements abordables. L'état actuel du logement social en Ontario semble présenter des problèmes qui nécessitent un examen plus approfondi en fonction des droits de la personne.

Les coopératives d'habitation

Quand elle est offerte, la coopérative d'habitation peut être une source attrayante d'hébergement de qualité pour les Ontariens qui ne peuvent s'offrir des choix convenables dans le marché privé du logement locatif ou qui désirent vivre dans un environnement à tendance plus communautaire. Par contre, la construction de nouvelles coopératives n'est malheureusement pas fréquente en Ontario, et les listes d'attente extrêmement longues pour celles qui existent déjà peuvent s'avérer un obstacle majeur.

La *Loi sur les sociétés coopératives* de l'Ontario[39] décrit la façon dont sont formées et dirigées toutes les coopératives de l'Ontario, y compris celles d'habitation. L'essentiel de la loi expose la façon de constituer les coopératives, leurs pouvoirs et gouvernance, la gestion des actions et des finances, les réunions, la tenue des dossiers, les états financiers et ainsi de suite.

La *Loi sur les sociétés coopératives* aborde également des questions propres aux coopératives d'habitation sans but lucratif, telles que les frais de logement, la création de règlements, les obligations des membres et de la coopérative entre eux, et les processus d'expulsion de membres.[40] Les frais de logement sont établis par les membres, et le conseil d'administration peut établir des

subventions, sous réserve des règlements et de l'équité procédurale. Une coopérative d'habitation peut expulser des membres qui ont cessé d'occuper un logement réservé aux membres ou n'ont pas respecté une obligation énoncée dans les règlements administratifs, pourvu que ceux-ci ne soient pas déraisonnables ou arbitraires. Par un vote majoritaire du conseil, il faut mettre fin en même temps à l'adhésion du membre et à son droit d'occupation. Le membre en cause doit recevoir au moins 10 jours avant la tenue d'une telle réunion, un avis écrit qui indique la date proposée de l'expulsion et recevoir un avis écrit de la décision dans les 5 jours. Le membre peut en appeler de la décision à une assemblée des membres, et a le droit de comparaître en personne tant à la réunion du conseil qu'à l'assemblée des membres et d'y présenter ses observations. L'assemblée des membres doit être tenue au moins 14 jours après la réception de l'avis d'appel et l'appel est tranché par les membres à la majorité des voix.

L'article 171.7 de la *Loi sur les sociétés coopératives* stipule que la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* ne s'applique pas aux logements réservés aux membres d'une coopérative de logement.[41] Cependant, le paragraphe suivant indique que si une instance a été introduite sous le régime de la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* (notamment si la coopérative a été formée après l'introduction de l'instance ou s'il survient un litige à l'égard d'un logement qui n'est pas réservé aux membres), le tribunal peut en rester saisi et l'examiner comme une affaire entre locateur et locataire.

La Commission a pris connaissance de préoccupations portant sur les politiques et procédures dans le contexte de la coopérative d'habitation. Par exemple, en matière des droits de la personne, on a déposé des plaintes contre la pratique de coopératives d'habitations qui perçoivent comme loyer l'entière allocation-logement d'un prestataire d'aide sociale, l'obligeant ainsi à faire des paiements additionnels pour les commodités, même ces dernières étaient censées être couvertes par l'allocation-logement.[42] De même, des règlements administratifs comme l'exigence que les membres de la coopérative participent aux activités de cette dernière, ont suscité des débats au sujet des mesures d'adaptation pour les personnes handicapées. Dans une décision récente, la Cour divisionnaire de l'Ontario a examiné cette situation et a confirmé que le *Code* s'applique aux coopératives ainsi qu'aux tribunaux qui décident s'il faut expulser une personne en vertu de la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation.*[43]

Le droit commun régissant la location à usage d'habitation

La *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* est entrée en vigueur le 31 janvier 2007 et remplace la *Loi de 1997 sur la protection des locataires* en vigueur en Ontario depuis le 17 juin 1998.

La *Loi de 1997 sur la protection des locataires* concernait les propriétaires et locataires de la plupart des logements locatifs résidentiels, y compris les parcs

de maisons mobiles et les logements en maison de santé. Elle a institué le Tribunal du logement de l'Ontario, un organisme quasi judiciaire qui a réglé des disputes entre locateurs et locataires sur des questions de droits et de responsabilités sous le régime de la *Loi de 1997 sur la protection des locataires*, dont les augmentations de loyer, les expulsions et l'entretien. On offrait au locateur et au locataire le choix de tenter une médiation permettant de trouver leur propre solution au litige. La *Loi de 1997 sur la protection des locataires* conférait certains pouvoirs précis au Tribunal, malgré toute autre disposition de la loi ou du bail, comme le pouvoir de rendre des ordonnances dans le cas où un fournisseur de logements entravait, contraignait, menaçait un locataire ou le perturbait, et le pouvoir discrétionnaire de refuser, de retarder ou d'ordonner l'expulsion de locataires.

Sous le régime de la nouvelle *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*, le Tribunal du logement de l'Ontario est devenu la Commission de la location immobilière. La *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* contient des dispositions visant à encourager les locateurs à entretenir leurs édifices et à fournir davantage de recours aux locataires qui vivent dans des édifices mal entretenus. Dans de nombreux cas, la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* confère aux locataires une meilleure protection contre les expulsions. Par exemple, tout locataire qui risque une expulsion a accès à une médiation ou une audience sans devoir d'abord déposer une contestation écrite. En outre, la Commission doit automatiquement tenir compte de la situation d'un locataire avant d'autoriser une expulsion. Cette obligation comprend l'examen du *Code* dans ses décisions, dans les cas où il s'applique. Dans une décision de 2003[44], la Cour divisionnaire de l'Ontario a jugé que l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au Tribunal du logement de l'Ontario de l'époque nécessitait l'application du *Code*. Dans cette affaire, le locateur tentait d'expulser une locataire atteinte de schizophrénie qui avait un comportement perturbateur, d'après le locateur, quand elle cessait de prendre ses médicaments. La locataire a allégué que le Tribunal doit refuser d'accorder une ordonnance d'expulsion du fait que le locateur pouvait composer avec sa déficience sans contrainte excessive. La Cour lui a donné raison. Ce choix a été confirmé par la décision *Tranchemontagne* c. *Ontario* (*Directeur, Programme de soutien aux personnes handicapées*)[45] de la Cour suprême du Canada, qui a conclu qu'un tribunal administratif habilité à trancher des questions de droit devrait appliquer les dispositions du *Code* pour rendre ses décisions.

Certains aspects controversés de la *Loi de 1997 sur la protection des locataires* ont été conservés dans la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* et certaines dispositions de cette dernière peuvent susciter de nouvelles inquiétudes pour les locataires. Par exemple, les locateurs continueront d'avoir la latitude de fixer sans restriction les tarifs de location sur les logements vacants. Dans les cas où l'on juge qu'un locataire a troublé la paix dans une résidence où cohabite le locateur (par ex., faire jouer de la musique très fort tard le soir) ou a causé des « dommages excessifs ou intentionnels » à un logement, on a abrégé le processus d'expulsion, en réduisant la période de préavis au locataire de 20 à 10

jours. Dans certains cas, la Commission aura le pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'expulsion immédiate du locataire. Un locateur pourra continuer d'exiger le loyer du dernier mois à titre de dépôt avant de laisser un locataire emménager. En outre, il sera permis aux locateurs d'exiger le débit automatique de comptes en banque pour le paiement de loyers.

On a porté à l'attention de la Commission que, dans certains cas, les prescriptions d'une loi peuvent constituer des barrières systémiques pour les locataires. Par exemple, sous le régime de la *Loi de 1997 sur la protection des locataires*, la définition d'un locataire comprenait « une personne qui paie un loyer en échange du droit d'occuper un logement locatif, y compris ses héritiers, ayants droit et représentants personnels ». Cet énoncé ne comprenait pas les époux et membres de la famille qui vivent habituellement dans le logement locatif. Par conséquent, si le « locataire » décédait ou quittait le logement, les conjoints ou membres de la famille n'avaient pratiquement pas de droits. Ce qui désavantageait nettement un bon nombre de familles. Lors de la consultation de la Commission sur l'état familial, le Centre ontarien de défense des droits des locataires a porté à l'attention de la Commission un cas où un locateur a intenté des procédures en expulsion contre une femme et ses trois enfants, après le départ du conjoint qui avait signé les chèques de loyer. Avant le départ du mari, celui-ci a signé un Avis de résiliation à la demande du locateur. La femme avait vécu à cet endroit pendant 17 ans. L'affaire a finalement été réglée à l'amiable, alors que le locateur a accepté de permettre à la famille de rester pour le même loyer peu élevé. La *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* a partiellement réglé ce problème en élargissant la définition de « locataire » pour y inclure les conjoints.[46]

Autres normes

Les normes municipales d'occupation ou les règlements contre le surpeuplement régissent le nombre maximum de personnes pouvant occuper un logement locatif.[47] Elles peuvent avoir une incidence nuisible sur les grandes familles (ou familles élargies), les nouveaux venus au Canada qui, pour des motifs socio-économiques, sont obligés de partager l'hébergement ou les personnes de diverses traditions culturelles qui utilisent les logements locatifs de façons différentes. En même temps, il semble exister un besoin légitime de prévenir le surpeuplement inacceptable, pour des questions de santé et de sécurité par exemple, pour les résidants eux-mêmes ou pour les voisins, et aussi pour ne pas perdre de vue les tensions accrues sur les infrastructures telles que les systèmes électriques, la plomberie et les ascenseurs qu'un surpeuplement généralisé peut causer.

De plus, les règlements de zonage qui excluent ou restreignent considérablement l'utilisation d'appartements accessoires (par ex. appartements au sous-sol) suscitent également des problèmes. D'une part, certains s'inquiètent que l'on puisse effectivement veiller au respect des exigences de la

santé et de la sécurité dans ces logements. Par la même occasion, on a souligné que de tels appartements peuvent constituer une source importante de logements abordables.

Des analyses plus approfondies en matière de droits de la personne pourraient être avantageuses pour les questions relatives aux normes d'occupation, de quelle façon et en vertu de quoi elles sont fixées, et de quelle manière on les applique ainsi que de l'utilisation d'appartements accessoires.

La discrimination en matière de logement locatif

Tandis qu'un inventaire insuffisant de logements complique certainement la tâche de tous les Ontariens qui cherchent un logement convenable, il ne s'agit là que d'un aspect du problème auquel font face de nombreuses personnes dans le contexte du logement locatif. De nombreux rapports indiquent qu'un bon nombre de personnes éprouvent des difficultés additionnelles à trouver un logement locatif convenable en raison de la discrimination exercée par les fournisseurs de logements. Ces difficultés se rencontrent sans égard à l'inventaire de logements locatifs, bien que la discrimination contre les locataires soit aggravée par un inventaire insuffisant. Quand les logements locatifs sont très demandés, les fournisseurs de logements peuvent être très sélectifs dans leur choix de locataires et sont moins enclins à les bien traiter.

En d'autres termes, là où les attitudes discriminatoires existent déjà, un marché de locateurs leur offre beaucoup de place pour s'exprimer. Une étude a conclu que la discrimination est plus susceptible de se produire dans un marché locatif à bas taux d'inoccupation. Du reste, les locateurs peuvent être plus hésitants à louer à des groupes qu'ils perçoivent comme « à haut risque » quand les lois relatives à l'expulsion sont strictes et qu'il est difficile d'expulser des locataires. La même étude a aussi permis de discerner que la discrimination est plus souvent pratiquée par des locateurs à petite échelle, surtout ceux qui vivent aux côtés de leurs locataires.[48]

Les chercheurs de logements déclarent depuis longtemps qu'en Ontario, les conditions du marché du logement locatif ont un effet démesuré sur certains ménages. Statistique Canada et la SCHL ont déterminé que les groupes suivants sont fortement exposés à un besoin de logement :

- Les ménages autochtones
- Les ménages monoparentaux, surtout les femmes
- Les personnes qui vivent seules, surtout les femmes et les personnes âgées
- Les ménages d'immigrants récents[49]

Dans son rapport annuel de 2004-2005, le Centre pour les droits à l'égalité au logement a signalé que 60 pour cent de ses clients étaient des femmes, plus de

50 pour cent étaient des prestataires d'aide sociale, et un nombre important étaient des parents uniques et des personnes handicapées. Il a également signalé qu'en plus de la discrimination fondée sur le handicap, l'état d'assisté social et l'état familial, les clients faisaient souvent état de discrimination en raison de l'origine ethnique, du lieu d'origine, de la race et de l'âge.[50]

Les sections qui suivent décrivent différentes formes de discrimination pour des motifs prévus au *Code* ou un croisement de multiples motifs prévus au *Code*.

Le volume de travail de la Commission

En 2004-2005, la Commission a reçu 100 plaintes de discrimination en matière de logement.[51] Bien que ce chiffre ne constitue qu'environ 4 pour cent de toutes les plaintes reçues par la Commission au cours de cette même période, les plaintes qui ont été déposées soulèvent fréquemment d'importants problèmes systémiques, qui peuvent affecter un nombre considérable de personnes en plus du plaignant lui-même.[52] Il importe aussi de souligner que de nombreuses personnes qui subissent la discrimination en matière de logement locatif peuvent trouver difficile, pour plusieurs raisons, de se faire connaître et de déposer une plainte. Par exemple, les réactions provenant d'individus et de groupes indiquent qu'un nombre important de locataires en Ontario qui ont subi de la discrimination ou du harcèlement sont des Canadiens « non-inscrits ». Ces personnes peuvent craindre de se brouiller avec les autorités de l'Immigration s'ils contestent un traitement inéquitable au moyen du système des droits de la personne. De plus, ceux qui sont nouveaux au pays peuvent aussi vivre des obstacles linguistiques qui rendent extrêmement difficiles l'accès à l'information en matière de logement et la défense de ses propres droits.

Jusqu'à maintenant, la Commission n'a pas eu l'occasion de consacrer des ressources importantes à l'éducation du public dans le domaine du logement locatif, et il est fort probable que le manque généralisé de connaissances dans le public quant à la protection offerte par le *Code* contre la discrimination et le harcèlement dans ce domaine contribue à maintenir ces chiffres relativement peu élevés. En outre, pour ceux qui subissent la discrimination ou le harcèlement en matière de logement locatif, le temps est compté, et une fois qu'une possibilité de logement est perdue, la personne ne croit peut-être pas que le système de droits de la personne est en mesure de fournir un remède pratique et, en conséquence, elle ne voit aucune utilité à déposer une plainte. Dans ces conditions, il ne faut pas oublier que le nombre actuel de plaintes déposées à la Commission n'est probablement pas un indice fiable de l'étendue exacte de la discrimination en matière de logement.

Le logement et les droits de la personne au Canada

Toutes les provinces et territoires du Canada fournissent une certaine protection contre la discrimination dans le domaine social du logement.[53] On ne traite pas du harcèlement de façon explicite dans tous les cas, mais il peut être considéré comme une forme de discrimination.[54] Veuillez consulter le tableau comparatif reproduit en annexe B, qui donne un aperçu de l'étendue des protections en matière de logement, par province ou territoire.

Certaines commissions des droits de la personne ont produit des documents publics qui traitent plus en détail des protections en matière de logement. Le Manitoba et le Nouveau-Brunswick ont tous deux élaboré des normes à l'égard du logement.[55] Le Québec a produit un feuillet de renseignements en ligne pour informer les chercheurs de logement des étapes à suivre lors d'une recherche de logement ou si on leur a refusé un logement pour ce qu'ils croient être des motifs discriminatoires.[56] La B.C. Human Rights Coalition, un organisme communautaire non gouvernemental, a également créé un document qui décrit l'étendue des protections offertes en Colombie-Britannique, dont une section traitant des droits des locataires.[57]

Les lois relatives aux droits de la personne dans de nombreux territoires ou provinces comprennent une déclaration générale indiquant qu'il peut y avoir des exceptions aux protections relatives au logement (et autres) en raison de programmes spéciaux ou de qualités requises de bonne foi. De plus, dans les provinces ou territoires canadiens, il existe un certain nombre d'exceptions expresses aux protections en matière de logement. Une bonne partie de ces exceptions se rapportent à des motifs précis. Des provinces ou territoires prévoient des exceptions relatives au sexe : quelques-unes, comme l'Ontario, prescrivent des exceptions dans les cas où tous les occupants d'un édifice sont du même sexe, à l'exclusion du propriétaire, de sa famille ou de son représentant.[58] D'autres permettent des exceptions relatives au sexe dans les cas où il s'agit d'un « critère raisonnable »[59] ou considéré comme étant relié au respect de la vie privée ou à la décence[60] en matière d'hébergement.[61] Il y a deux endroits où l'on précise que les propriétaires peuvent donner la préférence à des membres de leur famille : parmi eux, les Territoires du Nord-Ouest permettent d'accorder une plus grande préférence en fonction de liens de parenté.[62]

Il existe aussi des exceptions en fonction de l'âge : par exemple, l'Alberta exclut complètement l'âge des protections relatives au logement; tandis qu'en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et à Terre-Neuve, des exceptions permettent de réserver des logements aux personnes de 55 ans ou plus.[63] Au Nouveau-Brunswick, il existe des exceptions concernant les mineurs, si une telle discrimination est exigée par d'autres lois et règlements.[64] La Colombie-Britannique prévoit des exceptions expresses à l'égard des logements réservés

aux personnes affectées de déficiences physiques et mentales, s'ils sont conçus pour répondre à leurs besoins.[65]

La plupart des provinces et territoires prévoient en matière de logement, des exceptions aux protections antidiscrimination en fonction des installations communes. Certains des territoires ou provinces permettent à ceux qui partageront la résidence des exceptions quant au choix d'un locataire : la loi fait référence diversement au choix de chambreurs ou de pensionnaires par les occupants[66], à l'hébergement en résidence privée[67] ou aux aménagements communs pour la cuisine, pour dormir ou les cabinets d'aisance.[68] La Nouvelle-Écosse et le Québec prévoient des exceptions similaires, mais plus limitées, qui ne s'appliquent que dans le cas où une seule chambre est louée dans une maison privée, le reste de la maison étant occupée par le propriétaire et la chambre ne faisant l'objet d'aucune sorte de publicité.[69] Dans certains cas, les exceptions relatives aux lieux partagés ne sont pas explicites, mais découlent de la définition des protections en matière de logement comme faisant expressément référence à des logements autonomes[70] ou à des logements autonomes qui font l'objet d'une quelconque publicité.[71]

Certains des territoires ou provinces prévoient également des exceptions relatives aux occupants d'un duplex ou d'une autre unité résidentielle à deux logements, si le propriétaire ou sa famille demeure dans le logement qui n'est pas loué.[72] En Saskatchewan, un propriétaire qui demeure dans une propriété peut exercer une discrimination en raison du sexe ou de l'orientation sexuelle si le lieu d'hébergement ne compte pas plus de deux unités.[73]

Le logement à titre de droit de la personne universel

La communauté internationale a depuis longtemps reconnu que le logement est un droit de la personne qu'il vaut la peine de protéger. Par exemple, tant la *Déclaration universelle des droits de l'homme*[74] que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[75] reconnaissent un droit au logement.[76]

D'autres traités internationaux ont également affirmé le droit au logement, dont la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Le Canada a ratifié tous ces traités.

À titre de signataire du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et d'autres instruments internationaux de défense des droits de la personne, le Canada a accepté de prendre des mesures appropriées vers la réalisation du droit au logement convenable. Le logement constitue un sous-ensemble de droits sociaux et économiques plus larges et c'est ainsi qu'il doit

être compris. Tandis que le *Code* ne protège pas la vaste gamme des droits sociaux et économiques énoncés dans les instruments internationaux, il affirme le droit à un traitement égal en matière de logement, sans discrimination, en fonction des motifs prévus au *Code*. Les valeurs reflétées dans les lois internationales sur les droits de la personne doivent servir d'aide à l'interprétation des droits prévus au *Code*. Pour une analyse plus approfondie des obligations internationales du Canada à l'égard des droits sociaux et économiques et du logement, veuillez consulter « Engagements internationaux » dans la section intitulée « Condition sociale et économique » du présent document.

Le logement locatif et le *Code des droits de la personne* de l'Ontario

Le statut et l'objet du Code

Le *Code* est une loi quasi constitutionnelle qui a primauté sur toute autre loi de l'Ontario, à moins que l'autre loi n'énonce expressément qu'elle s'applique malgré le *Code*.[77] Cela signifie que si une autre mesure législative contient une disposition qui entre en conflit avec le *Code* ou le contredit, le *Code* prévaudra.

La primaute est expressément reconnue dans le contexte du logement locatif. Par exemple, la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* contient une disposition qui énonce que la Loi prévaudra sur toute autre loi qui peut entrer en conflit avec celle-ci, sauf le *Code*.[78] En plus de cette mesure, plusieurs décisions du Tribunal du logement de l'Ontario ont reconnu la suprématie du *Code* et son statut particulier dans leurs jugements.[79]

L'objet du *Code*, comme l'expose son préambule, est de créer :

> ... un climat de compréhension et de respect mutuel de la dignité et de la valeur de toute personne de façon que chacun se sente partie intégrante de la collectivité et apte à contribuer pleinement à l'avancement et au bien-être de la collectivité et de la province.

Le préambule reconnaît également qu'il est de politique publique en Ontario :

> ... de reconnaître la dignité et la valeur de toute personne et d'assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances, sans discrimination...

Protections

En matière de logement, le *Code* vise à garantir à chacun une chance égale d'accéder à des facilités de logement et aux avantages qui en découlent sans discrimination pour l'un des motifs protégés par le *Code*. À cet égard, le paragraphe 2(1) du *Code* prévoit :

> Toute personne a droit à un traitement égal en matière d'occupation d'un logement, sans discrimination fondée sur la race, l'ascendance, le lieu d'origine, la couleur, l'origine ethnique, la citoyenneté, la croyance, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, l'état matrimonial, l'état familial, l'état d'assisté social ou un handicap.

Le paragraphe 2(2) interdit le harcèlement en matière d'occupation d'un logement :

> L'occupant d'un logement a le droit d'y vivre sans être harcelé par le propriétaire ou son mandataire ou un occupant du même immeuble pour des raisons fondées sur la race, l'ascendance, le lieu d'origine, la couleur, l'origine ethnique, la citoyenneté, la croyance, l'âge, l'état matrimonial, l'état familial, l'état d'assisté social ou un handicap.

Le paragraphe 7(1) aborde expressément le harcèlement sexuel par un propriétaire, son mandataire ou un occupant du même immeuble :

> L'occupant d'un logement a le droit d'y vivre sans être harcelé par le propriétaire ou son mandataire ou un occupant du même immeuble pour des raisons fondées sur le sexe.

La sollicitation sexuelle par une personne dans une position de pouvoir relatif vis-à-vis d'un locataire est interdite par le paragraphe 7(3):

> (3) Toute personne a le droit d'être à l'abri :
>
> a) de sollicitations ou d'avances sexuelles provenant d'une personne en mesure de lui accorder ou de lui refuser un avantage ou une promotion si l'auteur des sollicitations ou des avances sait ou devrait raisonnablement savoir que celles-ci sont importunes;
>
> b) de représailles ou de menaces de représailles pour avoir refusé d'accéder à des sollicitations ou à des avances sexuelles si ces représailles ou menaces proviennent d'une personne en mesure de lui accorder ou de lui refuser un avantage ou une promotion.

Dans le contexte du logement locatif, la personne en mesure d'accorder ou de refuser un avantage serait vraisemblablement le propriétaire ou le régisseur d'une habitation à vocation résidentielle.

Moyens de défense et exceptions

L'article 18 du *Code* offre un moyen de défense à certains fournisseurs de logements :

> Ne constitue pas une atteinte aux droits, reconnus dans la partie I, à un traitement égal en matière de services et d'installations, avec ou sans

adaptation, le fait qu'un organisme ou un groupement religieux, philanthropique, éducatif, de secours mutuel ou social dont le principal objectif est de servir les intérêts de personnes identifiées par un motif illicite de discrimination, n'accepte que des personnes ainsi identifiées comme membres ou participants.

L'article 21 du *Code* énonce trois exceptions aux droits à l'égalite en matière de logement :

(1) Logement partagé

Ne constitue pas une atteinte au droit, reconnu à l'article 2, à un traitement égal en matière d'occupation d'un logement sans discrimination l'existence d'une discrimination dans le cas d'un logement situé dans une habitation où réside le propriétaire ou sa famille si le ou les occupants du logement doivent partager une salle de bains ou une cuisine avec le propriétaire ou sa famille.

(2) Logement et discrimination sexuelle

Ne constitue pas une atteinte au droit, reconnu à l'article 2, à un traitement égal en matière d'occupation d'un logement sans discrimination fondée sur le sexe l'existence d'une discrimination fondée sur ce motif si l'occupation de tous les logements de l'immeuble, à l'exception, le cas échéant, de celui du propriétaire ou de sa famille, est restreinte à des personnes du même sexe.

(3) Pratiques de commerce prescrites

Ne constitue pas une atteinte au droit, reconnu à l'article 2, à un traitement égal en matière d'occupation d'un logement sans discrimination le fait pour le locateur qui choisit des locataires éventuels d'avoir recours, de la manière prescrite en vertu de la présente loi, à toute pratique de commerce que prescrivent les règlements pris en application de celle-ci, notamment les renseignements sur le revenu, les vérifications du crédit et les références en la matière, les antécédents en matière de logement, les garanties et autres pratiques de commerce semblables.

Les règlements afférents au paragraphe 21(3) autorisent les propriétaires à utiliser, de la manière prescrite par le *Code* et les règlements, les renseignements sur le revenu, les vérifications du crédit, les références concernant le crédit, les antécédents en matière de logement, les garanties et autres pratiques de commerce semblables pour choisir les locataires potentiels. En ce qui concerne les renseignements sur le revenu, le règl. 290/98 établi en application du *Code* autorise les propriétaires à demander à un locataire potentiel les renseignements sur le revenu, mais seulement si le propriétaire exige également les références concernant le crédit, les antécédents en matière de logement et les vérifications du crédit, et pour examiner les renseignements

sur le revenu seulement avec tous les autres renseignements que le propriétaire a obtenus. Le paragraphe et les règlements n'autorisent pas un propriétaire à pratiquer une discrimination défavorable ou à refuser de louer à quelqu'un en raison d'un des motifs énumérés au *Code*.[80]

Toute personne qui croit que ses droits ont été violés peut décider de porter plainte en vertu du *Code*. Il est interdit de pénaliser ou de menacer une personne de pénalité pour avoir exercé ces droits. Toute tentative ou menace de pénaliser une personne qui a exercé ses droits de la personne est appelée représailles et est interdite par l'article 8 du *Code*.

Types de discrimination en matière de logement locatif

En matière de logement locatif, la discrimination peut prendre diverses formes. Il n'est pas nécessaire de démontrer que la discrimination était délibérée, malicieuse ou même intentionnelle. Même des gestes involontaires ou des commentaires faits comme « simples plaisanteries » sont interdits s'ils sont offensants et discriminatoires en vertu d'un motif prévu au *Code*.

En ce qui touche les ententes en matière de logement locatif, un traitement égal assure une protection dans un grand éventail de situations. Le droit au logement sans aucune forme de discrimination comprend non seulement le droit de conclure une entente et d'occuper une habitation à vocation résidentielle, mais aussi le droit de ne subir aucune discrimination dans toute affaire ayant rapport avec l'entente.

Par exemple, la discrimination en raison de motifs interdits au *Code* peut survenir dans un certain nombre de situations :

- Un traitement différencié dans le processus de demande (par ex., exclure un demandeur à cause d'un nom racialisé)
- Un refus pur et simple d'hébergement (par ex., le refus de louer à quelqu'un qui a des enfants)
- Un traitement différencié ayant trait aux obligations statutaires d'un propriétaire pendant la période d'occupation (par ex., le refus d'autoriser un locataire à sous-louer, le refus de procéder aux réparations nécessaires) qui peuvent être reliées à un motif prévu au *Code*
- Un traitement différencié à l'égard des commodités associées à un certain aménagement (par ex., des installations récréatives inaccessibles)
- L'effet défavorable d'une règle d'apparence neutre (par ex., une politique inflexible « pas d'animaux de compagnie » qui touche une personne handicapée qui se sert d'un animal d'assistance)
- Un traitement différencié qui résulte d'une association[81] (par ex., refuser de louer à une personne parce qu'il ou elle vit une relation interraciale)

Il arrive parfois qu'un fournisseur de logements exerce une discrimination par l'intermédiaire d'une autre personne. Par exemple, un gérant d'immeubles qui donne instruction à son régisseur de ne pas louer à des personnes d'une origine ethnique particulière parce que leurs aliments « ont une odeur trop forte » exercerait de la discrimination. Le gérant pourrait aussi être mentionné dans une plainte en droits de la personne parce qu'il s'est servi du régisseur indirectement pour exercer contre des personnes de la discrimination en raison de leur origine ethnique.

Non seulement la discrimination se retrouve dans les comportements individuels, mais elle peut aussi être systémique ou institutionnalisée. Quand elle est systémique ou institutionnalisée, la discrimination survient sous une de ses formes les plus complexes. Les fournisseurs de logement ont une obligation formelle de s'assurer qu'ils n'exercent pas une discrimination systémique ou institutionnalisée. La discrimination systémique consiste en des types de comportements, politiques ou pratiques qui font partie des structures sociales ou administratives d'une organisation, et qui créent ou perpétuent une position de désavantage relatif pour des personnes désignées par le *Code*. Ces comportements, politiques et pratiques peuvent paraître neutres en surface, mais avoir néanmoins un effet d'exclusion sur des personnes désignées par le *Code*.[82]

On a informé la Commission d'un certain nombre de politiques et pratiques courantes chez les fournisseurs de logements, qui créent des obstacles systémiques pour les personnes et familles qui tentent d'obtenir un logement. Par exemple, un critère de revenu minimum appliqué par des fournisseurs de logement aura un effet discriminatoire chez un nombre disproportionné de personnes qui ont tendance à avoir de faibles revenus et sont protégées par le *Code*.[83]

Il arrive parfois que, sans que ce soit intentionnel, une règle ou pratique isole des personnes en particulier et leur cause un traitement inéquitable. Ce type de discrimination involontaire est appelé discrimination « constructive » ou « à effet défavorable » et peut créer d'importants obstacles systémiques. Par exemple, un propriétaire peut établir comme règle qu'aucun animal de compagnie ne soit autorisé dans un édifice à logements. Cette règle aurait un effet défavorable sur des locataires ayant besoin de l'aide d'un chien d'assistance pour se déplacer, comme des personnes aveugles qui ont recours à un chien-guide.[84]

Obligation de prendre des mesures d'adaptation

En vertu du *Code*, les fournisseurs de logement ont le devoir d'offrir des mesures d'adaptation pour les besoins relatifs au *Code* de leurs locataires, afin d'assurer que les logements qu'ils fournissent soient conçus de façon à inclure les personnes désignées par les motifs prévus au *Code*, et de prendre les moyens de lever tout obstacle existant, à moins que de le faire ne cause un préjudice

injustifié. Les coûts seront considérés comme un préjudice injustifié s'ils sont quantifiables, si leur lien avec les mesures d'adaptation est démontré, et s'ils sont assez élevés pour modifier profondément la nature de l'entreprise ou affecter sa viabilité.

Si une personne désignée par les motifs prévus au *Code* a un besoin qui empêche ou entrave l'accès au logement, elle doit préciser ce besoin ou cet obstacle à son ou sa propriétaire ou au fournisseur de logements. Un propriétaire ou fournisseur de logements doit s'efforcer de répondre à ces besoins dans la mesure où il ne subit pas de préjudice injustifié.

Le devoir de fournir des adaptations comporte trois principes :

1) Le respect de la dignité,
2) L'individualisation,
3) L'intégration et l'entière participation.

Le respect de la dignité
La dignité comprendra la façon dont les adaptations sont fournies et la propre participation de la personne au processus. Les fournisseurs de logement devraient envisager différentes façons de satisfaire les besoins des personnes désignées par les motifs prévus au *Code* selon un continuum, allant des moyens les plus respectueux de la vie privée, de l'autonomie, de l'intégration et d'autres valeurs afférentes aux droits de la personne, à ceux qui sont les moins respectueux de ces valeurs.

Individualisation
Il n'existe pas de formule établie pour répondre aux besoins des personnes protégées par le *Code*. Les besoins de chaque personne sont uniques et il faut les aborder sur des bases nouvelles à chaque demande d'adaptation. Tandis que certaines adaptations peuvent satisfaire les besoins d'une personne et non ceux d'une autre, les fournisseurs de logement trouveront probablement qu'un bon nombre des adaptations qu'ils mettent en place profiteront à un grand nombre de personnes.

L'intégration et l'entière participation
Il faudrait concevoir les adaptations et les mettre en place en vue de maximiser l'intégration et l'entière participation de la personne. Pour réaliser l'intégration et l'entière participation, il faut développer une conception sans obstacle et inclusive, et lever les obstacles existants. Là où les obstacles restent en place parce qu'à un moment donné, il est impossible de les enlever, il faudrait fournir les adaptations dans la mesure du possible, sans toutefois causer de préjudice injustifié.

Les fournisseurs de logements devraient intégrer les principes de conception universelle au moment où ils préparent et construisent des logements, et quand ils conçoivent leurs politiques, programmes et procédures en matière de

logement. Il ne faudrait jamais élever de nouveaux obstacles lors de la construction de locaux neufs ou de la rénovation d'anciens. Il faudrait plutôt que les plans de conception intègrent les normes actuelles d'accessibilité telles que l'*Aménagement pour accès facile*[85] de l'Association canadienne de normalisation et les *Principes de la conception universelle*.[86] Non seulement ce type de préplanification rendra les lieux attrayants pour un plus grand ensemble de locataires potentiels, mais il réduira la nécessité de lever des obstacles et de fournir des adaptations à une date ultérieure.

Un fournisseur de logements peut être appelé de différentes manières à fournir à une personne des adaptations pour des besoins prévus au *Code*. Les personnes handicapées, les aînés, les familles et autres peuvent avoir des besoins particuliers qui nécessitent des adaptations au logement. Nous examinerons des exemples concrets dans les sections suivantes, qui portent sur ces thèmes précis.

Pour les fournisseurs de logement, le retard à fournir une adaptation peut également constituer une contravention au *Code*. Par exemple, dans *Di Marco* c. *Fabcic*[87], le propriétaire défendeur a accepté de construire une rampe d'accès et une balustrade pour la plaignante (une femme handicapée) avant qu'elle emménage. Pourtant, le défendeur n'a pas installé la rampe et balustrade à temps pour la date limite, de sorte que le contrat de bail a avorté. Le Tribunal a conclu que, bien que le défendeur n'ait pas eu l'intention de faire preuve de discrimination envers la plaignante, tel a été l'effet de son attitude.

Motifs de discrimination interdits

En matière de logement locatif, le *Code* interdit la discrimination aux motifs suivants :

- La race
- La couleur
- L'origine ancestrale
- La croyance (religion)
- Le lieu d'origine
- L'origine ethnique
- La citoyenneté
- Le sexe (y compris la grossesse, l'identité de genre)
- L'orientation sexuelle
- L'âge
- L'état matrimonial
- L'état familial
- Le handicap
- L'état d'assisté social

L'intersectionnalité

Au cours des dernières années, l'analyse des droits de la personne a progressé de façon à tenir compte du contexte dans lequel survient la discrimination. En vertu du *Code*, les personnes sont protégées contre la discrimination et le harcèlement pour les motifs énumérés ci-dessus. On reconnaît cependant de plus en plus que la discrimination est souvent fondée sur plus d'un motif, et que ces motifs peuvent se croiser et produire ainsi des expériences uniques de discrimination.[88]

La Commission a longuement étudié cette approche contextualisée ou intersectionnelle de l'analyse de la discrimination dans son document de travail intitulé *An Intersectional Approach to Discrimination: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims*.[89] D'après la Commission, pour bien juger les façons complexes et diversifiées dont les gens subissent la discrimination en matière d'adaptation de logement locatif, et leur faire justice, une approche contextuelle est nécessaire.

Le phénomène d'intersectionnalité se rencontre souvent dans les plaintes pour discrimination en matière d'adaptation de logement locatif. Il arrive fréquemment que des locataires subissent un traitement différencié fondé sur plus d'un motif, et ces motifs entrent en concurrence. Par exemple, une jeune mère seule et prestataire d'aide sociale qui cherche un logement locatif pourrait possiblement subir de la discrimination en raison de son sexe, son âge, son état familial et son état d'assistée sociale. Si elle est une personne racialisée ou si elle a un handicap, elle peut subir une discrimination pour ces motifs aussi.

Bien que les sections suivantes traitent de chaque motif prévu au *Code* individuellement, il importe de rester attentif à la possibilité que plus d'un motif soit en cause à la fois, et que ces motifs peuvent se croiser. Aussi, le présent document met en évidence certains des croisements de motifs les plus répandus, lorsqu'il y a lieu.

La race et les motifs connexes prévus au Code

Comme il en a été fait mention ci-dessus, outre la race, le *Code* interdit la discrimination en matière de logement locatif pour plusieurs motifs connexes. Ces motifs comprennent principalement la couleur, l'origine ethnique, l'origine ancestrale, le lieu d'origine, la citoyenneté et la croyance (religion).

Selon les circonstances, une plainte en matière de droits de la personne pour discrimination fondée sur la race peut ne mentionner que la race ou inclure un ou plusieurs motifs connexes. Toutefois, à titre de concept de société, le motif de race peut englober la signification de tous les motifs connexes, et toute caractéristique racialisée[90] qui alimente la discrimination.

La discrimination raciale en matière de logement locatif peut prendre diverses formes. Le problème le plus fréquent auquel les personnes racialisées continuent d'être confrontées est probablement le refus de présenter une demande de logement locatif ou de visiter des propriétés. À cet égard, les propriétaires peuvent utiliser des méthodes subtiles de sélection pour ignorer certaines personnes pendant le processus de sélection des locataires. Il peut arriver que des personnes racialisées soient avisées qu'un appartement est déjà loué, uniquement pour voir un ami blanc qui se renseigne au sujet du même logement se faire dire qu'il est encore libre.

En Ontario, de nombreuses affaires en droits de la personne ont porté sur ce type de discrimination raciale. Par exemple, dans *Richards* c. *Waisglass*[91], une commission d'enquête a jugé que le défendeur avait exercé une discrimination contre la plaignante, une femme noire, en raison de sa race lorsqu'il a refusé de lui louer un appartement. Lorsque la plaignante et le défendeur se sont rencontrés, le défendeur a semblé réservé, il a refusé de prendre tout renseignement au sujet de la plaignante et a déclaré qu'il désirait continuer de montrer l'appartement à d'autres locataires potentiels. Lorsque l'amie de la plaignante, une femme blanche, s'est rendue visiter l'appartement à la demande de la plaignante, elle a été chaleureusement accueillie et le défendeur lui a offert l'appartement. Le défendeur a prétendu que la raison pour laquelle il avait agi différemment avec la plaignante était parce qu'il était fatigué le jour de leur rencontre; qu'il avait pensé qu'une autre personne allait prendre l'appartement; et avait jugé d'après le comportement de la plaignante qu'elle semblait grégaire et pourrait faire des fêtes. La commission a estimé qu'à la suite de leur brève rencontre, le défendeur ne pouvait raisonnablement conclure que la plaignante serait tapageuse et ferait des fêtes bruyantes, et elle a conclu que le défendeur avait jugé improbable que la plaignante soit stable sur le plan financier et probable qu'elle aimerait faire des fêtes. La commission a conclu que les deux suppositions étaient fondées sur des stéréotypes négatifs au sujet des personnes noires.[92]

Les études de contrôle constituent un des moyens par lesquels les chercheurs ont tenté de mesurer la portée de la discrimination raciale en matière de logement locatif.[93] Ces études ont été menées à grande échelle aux États-Unis depuis les années 1970. Par exemple, au cours des années 1970 et 1980, le U.S. Department of Housing and Urban Development a appuyé plusieurs vérifications en matière de logement qui ont généré une importante preuve de discrimination et de traitement différencié envers les personnes racialisées dans l'ensemble des grandes villes américaines. Par exemple, aux vérificateurs noirs et hispaniques qui se présentaient comme des locateurs potentiels, on faisait visiter 25 pour cent moins d'appartements qu'aux vérificateurs blancs de revenu comparable.[94]

En 1999, des chercheurs de l'agglomération urbaine de Philadelphie ont effectué à grande échelle une vérification par téléphone pour comparer l'expérience d'interlocuteurs masculins et féminins en « anglais de la classe moyenne blanche », « anglais avec un accent noir » et « dialecte anglais noir » en tentant de louer un appartement. L'hypothèse des chercheurs était que la discrimination raciale sur le marché du logement locatif était devenue extrêmement subtile et secrète. Les auteurs se sont fiés à une recherche socio-linguistique qui démontre que les personnes sont en mesure de faire des distinctions raciales assez justes sur la foi de seuls indices linguistiques. En conséquence, les propriétaires sont capables de sélectionner des locataires potentiels en disant simplement, après avoir entendu parler le locataire, que l'appartement est « déjà loué ». On a qualifié cette pratique de « profilage linguistique ».[95] Qui plus est, à un âge de technologie sophistiquée où la plupart des individus ont accès à un système de messagerie vocale ou à un afficheur, les propriétaires peuvent sélectionner les aspirants locataires s'ils le désirent, en se fondant par exemple sur l'accent ou sur le nom, sans jamais avoir besoin de les rencontrer personnellement. Sur la foi d'un grand nombre de demandes téléphoniques soigneusement vérifiées, la vérification a établi « une preuve claire et souvent radicale de discrimination raciale au téléphone ». En particulier, les chercheurs ont conclu que :

> Comparativement aux blancs, les Afro-Américains étaient moins susceptibles d'obtenir un correspondant et de parler à un agent de location, moins susceptibles de se faire dire qu'un logement était disponible, plus susceptibles de payer des frais de demande et en devenant admissibles à un bail, plus susceptibles de se faire mentionner que la capacité de payer pourrait constituer un problème. Le sexe et la classe sociale avaient des incidences sur ces effets raciaux et les exacerbaient en général. Les Noirs des classes inférieures ont eu moins souvent accès à des logements locatifs que ceux des classes moyennes, et les femmes noires ont eu moins accès que les hommes noirs. Le groupe le plus différencié, et de loin, était celui des femmes noires de classe inférieure. Par rapport à toutes les mesures utilisées, ce sont les interlocutrices féminines de dialecte anglais noir qui ont invariablement éprouvé le plus de difficulté. Par suite de cette discrimination d'une intensité inhabituelle, les femmes noires pauvres de Philadelphie sont forcées de passer beaucoup plus de leur temps et de consacrer beaucoup plus d'efforts à faire des appels téléphoniques pour seulement contacter des locateurs éventuels. Pour elles, la probabilité d'entrer en contact et de parler avec un agent de location est de loin la plus faible, et même si elles obtiennent un correspondant, elles ont la plus faible chance de se faire dire qu'un logement est disponible et la plus forte probabilité de devoir payer des frais de dossier.[96]

Des vérifications comparables réalisées dans des villes canadiennes, quoiqu'à une moindre échelle, ont révélé des points similaires. Ces vérifications indiquent que les personnes de communautés noires et autochtones en particulier,

subissent un traitement discriminatoire lorsqu'elles tentent de louer un logement.[97]

Depuis le 11 septembre 2001, il y a également eu un accroissement de la discrimination contre les personnes identifiées ou perçues comme étant des musulmans, des Arabes et des Asiatiques du sud. La Commission a entendu plusieurs rapports au sujet de personnes qui ont subi de l'islamophobie[98] par des fournisseurs de logements au moment où elles tentaient d'obtenir un logement locatif.

La discrimination raciale en matière de logement locatif ne concerne pas seulement le refus d'accès à un logement. Pendant toute la durée de leur location, des locataires racialisés peuvent voir leur accès aux services connexes à leur logement être réduit ou être autrement sujets à un traitement différencié. Des locataires peuvent, par exemple, être sujets à des conditions de vie inférieures aux normes ou à l'omission de faire des réparations nécessaires. Dans *Ontario (Human Rights Comm.)* c. *Elieff*[99], la Cour divisionnaire a infirmé la décision d'une commission d'enquête qui a conclu que la plaignante n'avait pas subi de discrimination pendant sa location. La plaignante, une femme d'ascendance cambodgienne, a prétendu que son locateur avait fait un entretien inférieur aux normes dans son immeuble d'habitation, tant pour elle-même que pour d'autres locataires d'ascendance asiatique. Elle a aussi allégué que dans un article de journal, il avait fait preuve de discrimination envers eux par des commentaires de nature à discréditer les Asiatiques. La commission a conclu que, même si le manque d'eau, les fenêtres brisées et les appareils hors d'usage, les invasions de coquerelles et les eaux d'égout brutes sur la propriété constituaient des conditions inférieures aux normes, une plainte pour discrimination ou harcèlement en raison de la race ne pouvait réussir, étant donné que ces conditions affectaient les locataires tant non Asiatiques qu'Asiatiques. Elle a aussi accordé peu de poids aux commentaires que le locateur avait faits au sujet des Asiatiques. La commission a cependant accordé une indemnisation pour les actes de représailles commis par le défendeur après que la plaignante ait intenté une action. En appel, la Cour a maintenu le jugement concernant les représailles, mais a renversé la conclusion voulant qu'il n'y ait pas eu de discrimination envers la plaignante. La Cour a statué que les remarques de nature à discréditer les Asiatiques ont causé un traitement différencié pour les membres de ce groupe, même si tous les locataires de cet édifice ont subi les mêmes conditions de vie déplorables. Elle a conclu qu'un milieu de vie empoisonné avait été créé, ce qui constitue une violation du *Code*.

Les locataires racialisés peuvent également être soumis à des exigences inéquitables à l'égard de la location, surtout dans un climat de faibles taux d'inoccupation des logements locatifs. Par exemple, les locateurs peuvent tenter de demander davantage que le loyer autorisé par la loi pour un appartement ou ils peuvent exiger qu'un locataire paie un pas-de-porte, qui constitue un

paiement unique additionnel et illégal que le locateur exige du locataire pour obtenir un logement.

La discrimination peut aussi survenir en raison de problèmes suscités par les pratiques culturelles de locataires racialisés. Par exemple, les odeurs de cuisine ont fait l'objet de deux décisions du tribunal. Dans *Fancy* c. *J & M Apartments Ltd.*[100], un tribunal a conclu que les locataires sud-asiatiques se sont vu refuser un appartement en raison de stéréotypes concernant les odeurs de cuisine. Dans *Chauhan* c . *Norkam Seniors Housing Cooperative Association*[101], on a jugé que la plaignante avait cuisiné chez elle des aliments qui constituaient une expression de son origine ethnique et ancestrale et causaient des odeurs. Elle a subi un traitement différencié lorsqu'on l'a intimée de cesser de causer ces odeurs ou de subir une expulsion. Le droit d'exprimer et de jouir de sa propre origine ethnique et ancestrale a été jugé essentiel à la dignité de la personne. De plus, il a été jugé que la conduite du locateur n'était pas justifiée par des motifs raisonnables et de bonne foi.

Des locataires racialisés peuvent également subir du harcèlement après l'octroi d'une location. Dans *King* c. *Bura*[102], un tribunal a conclu que les défendeurs propriétaires d'une maison partagée avaient harcelé et discriminé le plaignant pendant plusieurs années, ce qui avait eu de graves effets sur ce dernier, tant sur le plan émotif que physique. Le tribunal a accueilli le témoignage du plaignant voulant que les défendeurs aient proféré plusieurs propos racistes méprisants, dont certains étaient enregistrés sur ruban, l'aient harcelé après qu'il a été expulsé et l'aient traité de pédophile. Le tribunal était convaincu que ce comportement constituait de la discrimination et qu'elle créait un milieu empoisonné pour le plaignant.[103]

Des locataires peuvent également subir un traitement discriminatoire en raison de leur association avec une personne racialisée.[104] Par exemple, dans *John* c. *Johnstone*[105], on a jugé qu'un fournisseur de logements avait violé le *Code* lorsqu'il a expulsé sa locataire, une femme blanche, après qu'elle ait reçu un ami noir à dîner. Dans *Hill* c. *Misener* (N°. 1)[106], une affaire plus récente de la Nouvelle-Écosse, une commission d'enquête a jugé que le défendeur avait exercé une discrimination contre la plaignante en faisant comme condition d'occupation qu'elle ne s'associe pas à des « personnes de couleur ». La plaignante, une femme blanche avec deux enfants biraciaux, a été profondément offensée, et même si elle n'a pas révélé au défendeur qu'elle ne pouvait louer l'appartement à cause de sa famille, la commission a jugé qu'il y avait eu discrimination et a accordé une indemnisation.

Les Canadiens autochtones

Bien que la population autochtone vive souvent les mêmes expériences que les autres groupes racialisés sur le marché du logement locatif, il semble que ce

groupe soit confronté aussi à des difficultés uniques et particulières au moment de tenter d'obtenir un logement locatif. On a observé que :

> Les Autochtones et itinérants autochtones constituent des cibles faciles de discrimination sur le marché du logement. On pense généralement que les Autochtones de la rue sont tous des « ivrognes ». Des façons de voir peuvent dissuader des locateurs de louer à des Autochtones dans le besoin... Il y a des hommes et femmes autochtones qui tombent dans la catégorie des personnes difficiles à loger. Ils éprouvent des difficultés particulières à louer un logement, et plusieurs n'y arrivent jamais vraiment ou sont expulsés. Dans la plupart des cas, les familles et personnes autochtones dans le besoin n'ont pas les ressources financières suffisantes pour se procurer un logement convenable.[107]

Dans *Flamand* c. *DGN Investments*[108], un tribunal a conclu que la plaignante avait subi de la discrimination en raison de son origine autochtone et de son état familial. Après avoir visité un appartement, elle a communiqué avec le défendeur propriétaire pour lui dire qu'elle désirait le louer et fixer un rendez-vous pour lui remettre le dépôt. Lorsque le défendeur a réalisé qu'elle était Autochtone plutôt que Canadienne française comme il l'avait présumé d'après son nom, il lui a demandé pour qui elle voulait l'appartement et a ensuite fait le commentaire que, « dès que vous louez à un couple d'Autochtones, il y a quinze Indiens qui arrivent avec eux ».[109] Il l'a ensuite avisée qu'il lui fallait montrer l'appartement à d'autres personnes et qu'il lui faudrait des références. Lorsqu'elle a repris contact par la suite pour lui donner les références, il a évité ses appels téléphoniques et l'a ensuite avisée qu'il recherchait plutôt un couple marié comme locataires. Le tribunal a reconnu la nature intersectionnelle du cas et a décidé que le défendeur avait fondé sa décision de ne pas louer à la plaignante sur les caractéristiques qu'il attribuait au peuple autochtone, conjuguées avec ses perceptions stéréotypées des mères monoparentales comme étant incapables d'assumer seules la responsabilité des soins d'un enfant.

En 2001, les ménages autochtones qui vivaient dans les régions métropolitaines de recensement du Canada étaient plus susceptibles d'être en besoin impérieux de logement que la moyenne des ménages dans une proportion de 50 pour cent. Il s'agissait d'une amélioration par rapport à 1996 où ils étaient plus susceptibles d'être en besoin impérieux de logements que la moyenne des ménages dans une proportion de 80 pour cent.[110] Les ménages autochtones restent toutefois beaucoup plus susceptibles de vivre dans des logements surpeuplés et en mauvais état.[111] La SCHL a fait observer que les groupes autochtones subissent un désavantage particulier avec un taux de pauvreté urbaine qui s'élève à plus du double de la moyenne nationale.[112] Dans les pires des cas, tout finit par l'itinérance.

Les nouveaux Canadiens

Pour les nouveaux Canadiens, l'accès à un logement locatif convenable constitue une étape essentielle du processus d'adaptation. Le logement est le point d'entrée par lequel on peut accéder à toute une gamme d'autres ressources essentielles, dont des cours de langue, des possibilités d'emploi et des études. Pour cette raison, le logement sert souvent d'indicateur par lequel on évalue le degré d'ajustement auquel les nouveaux Canadiens sont parvenus dans leur nouvelle patrie.[113]

En plus de subir la discrimination raciale, les nouveaux immigrants et réfugiés doivent faire face à de nombreux obstacles concernant leur statut de citoyen dans le domaine du logement locatif. Il arrive souvent que les nouveaux Canadiens ne connaissent pas leurs droits en vertu des lois provinciales ou fédérales et s'ils ont été victimes d'abus, peuvent être trop intimidés pour s'exprimer.

D'après Statistique Canada, soixante-cinq pour cent des nouveaux ménages d'immigrants qui s'installent au Canada passent par le marché du logement locatif pour satisfaire leurs besoins en matière de logement. Au moment de leur arrivée, un bon nombre de ces ménages n'ont pas l'emploi, l'épargne ou la cote de crédit nécessaires pour acheter une propriété.[114]

Des travailleurs dans le domaine de l'habitation se sont régulièrement plaints de locateurs demandant à des nouveaux arrivants de payer leur loyer jusqu'à douze mois d'avance, malgré que de telles pratiques soient illégales.[115] Certains ont émis l'hypothèse que la pratique d'exiger des dépôts inabordables peut en soi être une tactique pour dissuader des locataires qu'un locateur n'estime pas « désirables ». La Commission a également reçu des plaintes d'immigrants et réfugiés récents auxquels on a demandé de fournir des dépôts de sécurité exorbitants pour obtenir un logement locatif.[116]

Les autres obstacles sont, entre autres, le fait de devoir satisfaire des critères de location qui désavantagent les nouveaux venus. Par exemple, les nouveaux Canadiens n'auront généralement pas d'antécédents de location ou d'emploi, de cotes de crédit ou de références provenant de locateurs au Canada. Dans *Ahmed c.177061 Canada Ltd.*, une commission d'enquête a décidé que même si le *Code* autorise les locateurs à demander des renseignements sur le revenu, les antécédents de location, des vérifications de crédit et des références dans certaines circonstances, la politique de sélection de locataires du locateur était discriminatoire en ce qu'elle établissait un lien entre l'absence d'une cote de crédit et la probabilité de défaut de paiement du loyer.

Selon un rapport de Statistique Canada, de nombreux nouveaux Canadiens ne sont pas en mesure d'accéder à un logement convenable et finissent comme

locataires en besoin impérieux de logement. Cette situation comporte plusieurs explications possibles. Une étude menée sur des Africains qui avaient récemment immigré à Calgary a conclu que la discrimination constituait un important obstacle à l'obtention d'un logement convenable.[117] Une autre explication serait que les nouveaux Canadiens ont tendance à s'établir dans les régions urbaines où le coût des logements locatifs est particulièrement élevé. Par exemple, le nombre d'immigrants qui sont arrivés à Toronto entre le 1er juillet 1996 et le 30 juin 2003 était de 661 850. Ce nombre correspond à 43,9 pour cent du nombre total au Canada.[118] En 2001, 43,5 pour cent des ménages d'immigrants récents vivant à Toronto se trouvaient en besoin impérieux de logement.[119]

Statistique Canada et la SCHL ont signalé que les nouveaux Canadiens, non seulement courent un risque élevé de se retrouver en besoin de logement, mais il leur arrive aussi au moins deux fois plus souvent que les ménages de non immigrants (sans compter les ménages autochtones) de vivre dans des conditions de logement inférieures aux normes (par ex., dans des logements surpeuplés ou dans des logements nécessitant des réparations majeures).[120]

Sexe

Statistique Canada et la SCHL signalent que les femmes qui vivent seules courent un risque élevé de se retrouver en besoin impérieux de logement. En 2001, par exemple, parmi les femmes qui vivaient seules dans les régions métropolitaines de recensement au Canada, 33,8 pour cent se trouvaient en besoin impérieux de logement. Une des principales raisons à cette situation est la haute fréquence de très faibles revenus chez ce groupe de locataires. Il arrive souvent que les femmes soient sans emploi, aient un emploi à temps partiel ou soient tout à fait hors du marché du travail et, dans plusieurs cas, dépensent plus de la moitié de leurs revenus en logement.[121] Cette situation est fréquemment aggravée par la discrimination que de nombreuses femmes subissent tant dans l'accès à un logement locatif que lors de son occupation. Bien que les hommes et les femmes peuvent tous deux subir de la discrimination fondée sur le sexe, en règle générale, ce sont ces dernières qui la subissent.

En raison d'une constante inégalité des sexes dans la société, il peut y avoir d'autres défis auxquels les femmes font face en ce qui touche le logement locatif. Comme l'a observé une organisation :

> Les femmes assument une responsabilité disproportionnée en faisant face aux besoins qui peuvent surgir soudainement par la maladie un handicap au sein de la famille immédiate ou élargie. Les femmes subissent des pertes de revenu énormes après une séparation (une baisse moyenne de 23 % de leur revenu, tandis que les hommes subissent une augmentation de 10 %). Lors d'un divorce, les femmes qui sont mères et seules à assurer le soutien subissent en moyenne une baisse de 33 % en revenu

> de ménage. La grossesse et les soins de jeunes enfants causent souvent des interruptions de revenus.[122]

Tous ces facteurs auront des répercussions sur la capacité d'une femme à accéder à un logement locatif convenable.

La discrimination fondée sur le sexe dans le domaine du logement locatif peut survenir d'un certain nombre de façons différentes. Par exemple, les femmes peuvent faire l'objet de stéréotypes fondés sur le sexe dans leur recherche de commodités de logement. Dans *Conway* c. *Koslowski*[123], une commission d'enquête de l'Ontario a jugé que le défendeur avait exercé de la discrimination contre la plaignante en refusant de lui louer une maison en partie parce qu'il n'y avait pas d'homme dans sa famille pour faire l'entretien du terrain. La commission a rejeté la défense voulant que l'âge avancé du locateur et son horizon ethnique aient constitué les raisons de son refus de considérer la plaignante selon ses propres mérites, et elle a conclu que le défendeur avait pris sa décision au sujet de la nécessité d'avoir un homme dans la famille d'un locataire potentiel longtemps avant même d'avoir rencontré la plaignante.

Il y a aussi eu des cas où des hommes ont subi de la discrimination en raison de stéréotypes défavorables fondés sur le sexe. Par exemple, dans *Leong* c. *Cerezin*[124], un conseil de la C.-B. a jugé que le plaignant avait subi de la discrimination de la part du défendeur lorsqu'il s'est vu refuser l'occupation d'une suite parce que, d'après le gérant de l'immeuble, le propriétaire préférait les locataires féminines. En fin de compte, l'appartement a été loué à une femme pour la même date d'occupation que le plaignant avait demandé et pour un loyer moins élevé.

Les femmes aux prises avec une relation de violence ou qui tentent de quitter une telle relation peuvent vivre des difficultés particulières sur le marché du logement locatif. Comme le souligne une organisation : « La violence familiale et l'agression sexuelle peuvent créer des besoins soudains de logement qui n'étaient pas prévus quelques mois auparavant, et peuvent rendre les choix de logement d'urgence ou la cohabitation soudainement intenables ».[125] De plus, une femme peut risquer l'expulsion à la suite du comportement de son partenaire violent, en raison par exemple, de plaintes pour bruit causé par la violence ou de l'intervention de la police en cas de violence familiale. Alors qu'elle tente de quitter une situation de violence, il peut arriver qu'une femme ne soit pas capable d'obtenir une bonne référence de la part de son locateur en raison de la conduite de son conjoint. Dans sa recherche de nouvelles commodités de logement, elle peut subir de la discrimination si elle a des enfants ou si elle reçoit de l'aide sociale, et on peut exiger qu'elle verse un dépôt anormalement élevé si elle n'a pas ses propres antécédents en matière de crédit ou si elle a des antécédents défavorables. De nombreuses femmes retournent à des relations violentes parce qu'elles n'ont pas d'autre endroit où aller.[126] Dans l'affaire du meurtre de Gillian Hadley par son ex-époux, le jury de l'enquête du coroner reconnaît le rôle

déterminant que le manque d'options de logements locatifs abordables a joué dans la constante vulnérabilité de Gillian Hadley envers son ex-époux. Le jury a fait un certain nombre de recommandations visant à augmenter l'accès des femmes et des enfants à un logement locatif abordable.[127]

Les femmes subissent souvent de la discrimination fondée sur le sexe combinée avec de la discrimination fondée sur un ou plusieurs motifs protégés par le *Code*. Par exemple, une femme seule avec des enfants peut se voir refuser une possibilité de se loger parce que le locateur a un point de vue fondé sur des stéréotypes défavorables selon lequel les femmes seules ne sont pas des locataires désirables.[128] Une femme peut se voir refuser une possibilité de se loger à la fois en raison de son sexe et, par association, de sa situation financière présumée. Par exemple, dans *Turanski* c. *Fifth Avenue Apartments*[129], le B.C. Human Rights Council a conclu que le défendeur avait exercé de la discrimination fondée sur le sexe contre la plaignante parce qu'elle était employée comme serveuse, et il a tenu pour acquis que ce métier traditionnellement féminin lui vaudrait un salaire si peu élevé que celui-ci l'empêcherait de faire ses paiements de loyer.

Les jeunes femmes sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et sans abri. Des études récentes démontrent que les femmes entre 15 et 24 ans ont de plus en plus de faibles revenus et rencontrent des obstacles au logement parce que l'on applique un critère de revenu minimum en logement locatif. De la même façon, les jeunes femmes sont désavantagées lorsqu'elles n'ont pas encore d'antécédents de crédit, d'expérience d'emploi valable ou des références d'un précédent locateur.[130] Bien que de jeunes hommes peuvent être confrontés à des difficultés similaires sur le marché du logement locatif, les jeunes femmes subissent de plus grands désavantages en raison de leur vulnérabilité au harcèlement sexuel et aux autres formes de violence contre les femmes.

Les femmes âgées aussi sont vulnérables à l'insécurité en matière de logement. Tout comme les jeunes femmes, en raison de leur situation et d'années passées en cohabitation avec des propriétaires (habituellement masculins) elles peuvent s'avérer incapables de fournir des antécédents de crédit indépendants et des références lorsque leur situation change et qu'elles cherchent à obtenir leur propre logement. Les femmes âgées sont également beaucoup plus susceptibles de vivre dans la pauvreté. Statistique Canada a fait savoir qu'en 1997, environ 50 pour cent des femmes seules âgées de 65 ans et plus vivaient dans des situations de faible revenu.[131] Les femmes lesbiennes, qu'elles vivent seules ou avec des partenaires du même sexe, sont également souvent sujettes à de la discrimination sur le marché du logement locatif.

Les exigences relatives aux antécédents de location et d'emploi peuvent aussi avoir un effet nuisible aux femmes qui ont quitté le marché du travail pour élever des enfants, fournir des soins à d'autres personnes, qui mettent fin à une relation

de violence ou tentent d'une autre manière de s'établir et de subvenir à leurs propres besoins de façon autonome.

Selon le Centre pour les droits à l'égalité au logement, les femmes autochtones ont le taux de pauvreté le plus élevé au Canada, plus du double de celui des femmes non autochtones.[132] Par conséquent, en recherchant un logement sur le marché locatif, les femmes autochtones courent un risque élevé d'être victimes de discrimination fondée sur un certain nombre de motifs.

Les femmes autochtones ont également été victimes de discrimination lorsqu'elles ont tenté de trouver un logement sur les réserves. Par exemple, dans *Raphael c. Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean*[133], un tribunal fédéral a jugé qu'un conseil de bande avait fait preuve de discrimination fondée sur le sexe contre quatre femmes autochtones en leur refusant un logement ou d'autres services sur la réserve. Les quatre femmes avaient perdu leur statut d'Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens*, mais ce statut a été rétabli en 1985, lorsque le gouvernement fédéral a adopté le projet de loi C-31. En septembre 1985, le conseil de bande a imposé un moratoire à la prestation de services aux « femmes du projet de loi C-31 » parce que la bande anticipait l'arrivée de nombreuses personnes sur la réserve. Le tribunal a conclu que les actes de la bande étaient discriminatoires. Les plaignantes se sont vues refuser des services tels que des permis de construire, des permis de chasse, des cours de langue, un logement et la permission de vivre sur la réserve.

À l'heure actuelle, lorsque survient la rupture d'un mariage ou d'une union de fait sur une réserve, il n'existe aucune disposition juridique obligeant le partage équitable des biens immobiliers matrimoniaux, soit la résidence familiale et le terrain où elle est située. Par conséquent, les femmes autochtones et leurs enfants n'ont aucun droit d'occuper la résidence familiale. Ils peuvent devoir quitter leur foyer et, en raison de pénuries de logements, être chassés de la réserve vers les marchés de logements urbains où ils peuvent être très vulnérables à la discrimination en matière de logement locatif .[134]

Les femmes d'autres groupes racialisés sont également confrontées à de nombreux obstacles lorsqu'elles tentent d'obtenir un logement locatif. Les femmes racialisées sont deux fois plus souvent susceptibles d'avoir de faibles revenus que celles non racialisées.[135] Il s'ensuit qu'elles peuvent être victimes d'une « triple » discrimination, soit celles fondées sur le sexe, la race et, possiblement, l'état d'assisté social.

Les femmes handicapées aussi sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et d'être victimes de discrimination pour une combinaison de motifs.

Le harcèlement sexuel

Tous les Ontariens ont le droit d'occuper des commodités de logement sans subir de harcèlement sexuel. Bien que certains hommes subissent effectivement du harcèlement sexuel en logement locatif, ce sont les femmes qui sont le plus souvent touchées. Le harcèlement sexuel comprend les contacts sexuels mal venus et les remarques, les regards concupiscents, les regards inappropriés, les demandes de sortie indésirables, les demandes de faveurs sexuelles et l'étalage d'images offensantes ou de graffitis. Toute personne a le droit d'être exemptée d'avances importunes ou de demandes de faveurs sexuelles par un locateur, un régisseur, un employé de l'établissement, une autre personne en position d'autorité ou un autre locataire.

Il n'est pas nécessaire que les commentaires ou la conduite soient de nature sexuelle. Quelqu'un peut taquiner ou ennuyer une femme en raison d'idées fondées sur le sexe sur la façon dont les hommes ou les femmes « devraient » paraître, s'habiller ou se comporter.

En matière de commodités de logement, les personnes transgenres sont protégées contre les commentaires dégradants, les insultes ou un traitement différencié en raison de leur identité sexuelle.

D'après le Groupe de travail national sur les femmes et le logement, les femmes qui dépendent des programmes de suppléments de loyer et qui vivent dans des logements privés sont particulièrement vulnérables aux menaces et au harcèlement sexuel de leurs voisins ou locateurs.[136]

Une étude a conclu que le type de harcèlement subi par une femme en logement peut aller d'indiscrétions importunes sur sa vie privée à des visites imprévues à son logement quand elle est absente, des refus de faire les réparations nécessaires, des menaces de couper des services et des menaces d'expulsion.[137] Dans *Reed* c. *Cattolica Investments Ltd*[138], un défendeur a harcelé sexuellement une locataire qui était aussi son employée. Quand la plaignante a été forcée de démissionner après avoir subi un harcèlement sexuel verbal et physique pendant des semaines, le défendeur a soudain augmenté son loyer sans préavis, l'a menacée d'expulsion et soumise à des menaces sexuelles répétées et des obscénités lors de visites surprises à son appartement. Une commission d'enquête de l'Ontario a jugé que le défendeur avait violé des droits de la locataire à un traitement égal et lui avait fait subir des représailles.

Le déséquilibre de pouvoirs habituel qui existe entre locateurs et locataires est souvent aggravé par les inégalités de genre. On peut difficilement exagérer les répercussions causées par le fait d'être harcelé sexuellement chez soi. Comme l'a observé un théoricien, « l'interaction de relations relatives à la propriété privée et de rapports hommes-femmes prend un sens nouveau lorsqu'une sexualité de

contrainte envahit la vie privée du foyer des femmes, des foyers qui sont souvent la propriété privée d'hommes ».[139] Il est fort possible que les femmes ne signalent pas toujours de tels incidents en raison d'une crainte de représailles par le harceleur.

L'état matrimonial

Au *Code*, l'état matrimonial est défini au sens large comme l'état de personne « mariée, célibataire, veuve, divorcée ou séparée et comprend l'état de vie avec une autre personne dans une relation conjugale à l'extérieur du mariage ». Dans l'affaire *Miron* c. *Trudel*[140], la Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit au sujet de la situation des personnes non mariées qui vivent en relation :

> Les personnes qui vivent en union de fait constituent un groupe historiquement désavantagé. De nombreux faits établissent que les partenaires non mariés ont souvent subi un désavantage et un préjudice au sein de la société. En effet, traditionnellement dans notre société, on a considéré que le partenaire non marié avait moins de valeur que le partenaire marié. Parmi les désavantages subis par les partenaires non mariés, mentionnons l'ostracisme social par négation de statut et de bénéfices.

Un certain nombre d'affaires ont traité de la discrimination fondée sur l'état matrimonial dans le contexte du logement. Ces affaires traitent souvent de situations dans lesquelles des individus célibataires sont considérés comme moins préférables ou sont carrément rejetés au lieu de couples mariés. Par exemple, dans *Vander Schaaf* c. *M & R Property Management Ltd.*[141], la plaignante a prétendu que sa demande de location a été rejetée par le régisseur en raison d'une préférence pour les couples mariés. Même si la plaignante et son colocataire gagnaient ensemble suffisamment pour atteindre le seuil du loyer proportionné au revenu de 25 pour cent, aucun des deux ne pouvait maintenir ce pourcentage individuellement. Il y avait toutefois des éléments permettant de démontrer que des conjoints colocataires auraient reçu un traitement différent étant donné qu'on aurait considéré leurs revenus combinés et non individuels. Comme en a décidé une commission d'enquête de l'Ontario, les défendeurs ont exercé une discrimination directe contre la plaignante.[142]

Un parent qui n'est pas marié ou divorcé subira souvent des désavantages combinés en raison du stigmate social continu associé au fait d'être un parent seul ainsi que les responsabilités financières, pratiques et émotionnelles supplémentaires propres à la monoparentalité. Les mères monoparentales sont beaucoup plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et de se retrouver exclues du marché du logement locatif. Par exemple, dans *Booker* c. *Floriri Village Investments Inc.*[143], une commission d'enquête de l'Ontario a jugé que la plaignante avait été victime de discrimination parce qu'étant monoparentale et que le régisseur avait exprimé une préférence pour les couples mariés. Certains

éléments de preuve indiquaient que la propriété était considérée comme un immeuble familial et l'administration jugeait que les ménages à parent unique ne constituaient pas une « famille ».

Dans *Raweater* c. *MacDonald*[144], la plaignante, une mère monoparentale d'origine autochtone, a allégué que le défendeur a critiqué le comportement de ses enfants et lui a demandé où se trouvait leur père. Il a affirmé que ses enfants seraient « moins perturbés » et « mieux contrôlés » si leur père était présent. Le défendeur a aussi envahi périodiquement sa vie privée et une fois, il lui a fait un commentaire offensant au sujet de son héritage autochtone. Un tribunal de la Colombie-Britannique a conclu que, pris isolément, ces commentaires n'auraient peut-être pas été suffisants pour conclure que la plaignante avait été victime de discrimination fondée individuellement sur l'état matrimonial, l'état familial et l'origine autochtone. Par contre, les considérant avec l'ensemble de ses autres actes, le tribunal a conclu que le défendeur avait traité la plaignante de façon méprisante en raison de la combinaison de stéréotypes qu'il entretenait contre les personnes autochtones et les mères célibataires.

La vulnérabilité particulière des mères seules soutien de famille et prestataires d'aide sociale a été reconnue par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Falkiner c. Ontario (ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels)*.[145] La Cour a statué qu'il y avait des preuves évidentes de désavantage historique et de préjudice persistant contre ce groupe, soulignant la rancoeur et la colère qu'ils reçoivent des autres membres de la société qui les considèrent comme des « resquilleurs et fainéants », et l'histoire de la stigmatisation, des stéréotypes et des restrictions offensantes sur leurs vies personnelles.

D'autres affaires ont traité de situations dans lesquelles des couples en union de fait sont victimes de discrimination en faveur de couples mariés.[146] Par exemple, dans *Matyson c. Provost*[147], les défendeurs refusaient de louer à des couples en union de fait parce que cela heurtait leurs croyances religieuses. Une commission d'enquête de la Saskatchewan a jugé que tandis que la liberté de religion des défendeurs était protégée par la *Charte des droits et libertés* et le *Code des droits de la personne* de la Saskatchewan, les défendeurs avaient la responsabilité de fournir des commodités de logement de façon non discriminatoire du moment qu'elles sont offertes au public.

L'état familial

Le paragraphe 10(1) du *Code* définit « l'état familial » comme étant le fait de se trouver dans une relation parent-enfant. Les plaintes concernant la discrimination fondée sur ce motif vont des personnes auxquelles on refuse un logement locatif de façon formelle ou non parce qu'ils ont des enfants ou vont en avoir, aux locataires éventuels ou actuels qui subissent un traitement discriminatoire en raison de la forme ou de la composition particulière de leur famille.

Au cours des dernières années, on a vu croître la diversité de la nature des familles canadiennes. Le nombre de parents uniques et de familles reconstituées continue de croître. Aussi, ce n'est que récemment que l'on a accordé une quelconque reconnaissance aux familles dirigées par des parents du même sexe. Les fournisseurs de logements n'ont pas nécessairement ajusté leurs politiques, programmes et pratiques pour faire face à ces nouvelles réalités.

De nombreux rapports décrivent le manque d'accès à des logements locatifs sûrs, abordables et convenables pour les familles qui ont des enfants, et surtout les familles de femmes monoparentales. D'après la SCHL, 42 pour cent des chefs de famille monoparentale ont un besoin impérieux de logement.[148] Le rapport Golden indiquait que les familles représentaient 46 pour cent des usagers des centres pour itinérants à Toronto en 1996. À cette époque, 19 pour cent de la population des sans-abri à Toronto, ou 5300 itinérants, étaient des enfants. Sur les 100 000 personnes sur la liste d'attente pour des logements subventionnés, 31 000 étaient des enfants.[149]

Le manque d'accès à un logement convenable et abordable a des conséquences à long terme. Par exemple, les enfants de familles qui dépensent la majorité de leur revenu en loyer courent un risque plus élevé de souffrir de malnutrition, de maladies respiratoires et autres.[150] On a également établi des liens entre le logement et les caractéristiques du voisinage, et le niveau scolaire des enfants. La santé socio-émotionnelle des enfants est étroitement associée à la qualité du logement.[151] Une étude récente a découvert que la détérioration des conditions de logement à Toronto constitue un facteur déterminant pour l'admission d'enfants aux soins de la société d'aide à l'enfance : les familles et enfants qui sont clients de la société d'aide à l'enfance à Toronto sont confrontés à d'importants obstacles à l'obtention d'un logement convenable et approprié, et pour certains, cette situation nuit à leur capacité d'avoir soin de leurs enfants.[152]

Dans les pires des cas, des familles sont obligées de vivre dans des refuges. La discrimination contre les familles de femmes monoparentales, en particulier, peut facilement pousser une famille entière à l'itinérance. Des enquêtes menées dans les refuges indiquent une augmentation considérable d'usagers chez les femmes avec des enfants, et surtout les femmes autochtones et noires.[153] Les familles monoparentales se retrouvent dans le réseau de refuges à un rythme deux fois plus élevé que les familles à deux parents.[154]

Dans plusieurs cas, sinon la plupart, une personne sera victime de discrimination fondée sur l'état familial en même temps que sur un ou plus d'un motif protégé par le *Code* et ces motifs peuvent se croiser, et engendrer des expériences inédites de désavantages et de discrimination. Étant donné que les femmes continuent d'être les principales dispensatrices de soins pour la plupart des familles de l'Ontario[155], la discrimination fondée sur l'état familial comportera souvent une composante de genre. De plus, les familles avec de jeunes enfants

peuvent être marginalisées sur le marché du logement locatif, surtout dans les cas où l'état familial recoupe l'état matrimonial, l'état d'assisté social ou les motifs du *Code* liés à la race. Les couples homosexuels et de parents uniques gais ou lesbiennes qui élèvent des enfants peuvent aussi être victimes d'attitudes défavorables et de stéréotypes parce qu'ils ne se conforment pas aux modèles familiaux normatifs.

Il importe de porter une attention spéciale aux moyens complexes par lesquels l'état familial recoupe les motifs du *Code* liés à la race. Les stéréotypes négatifs envers les familles prennent des formes précises pour divers groupes racialisés. Les recherches qui ont été menées dans le domaine de l'accès au logement locatif abordable, par exemple, portent à croire que parmi toutes les familles qui cherchent un refuge, les familles monoparentales des communautés racialisées et autochtones sont les plus désavantagées.[156]

Les questions d'état familial dans le domaine du logement locatif ont donné lieu à d'importants litiges, surtout dans le contexte ontarien. Partant, la jurisprudence en Ontario favorise en général une protection étendue à la relation parent-enfant dans le contexte du logement locatif. En commençant par *Fakhoury* c. *Las Brisas Ltd.*[157], les tribunaux ont reconnu les droits et l'importance des familles et la nécessité de protéger les droits relatifs à l'habitation. La jurisprudence a régulièrement élargi la portée de la protection de l'état familial pour y inclure le refus de logement à une femme parce qu'elle est enceinte, pour combattre l'animosité contre les familles monoparentales et pour assurer la protection des familles dont les parents ne sont pas légalement mariés.[158]

De nombreuses affaires en matière d'état familial abordent les obstacles systémiques que rencontrent les familles qui tentent d'avoir accès à un logement. Les tribunaux ont conclu que la stipulation par les locateurs d'un nombre minimum de chambres à coucher en fonction du nombre et du sexe des enfants peut avoir pour effet de gêner l'accès au logement pour les familles monoparentales.[159] Les tribunaux ont aussi statué contre le fait de restreindre les immeubles d'habitation aux « familles » dans les cas où cette désignation exclut les familles monoparentales ou les couples qui vivent en union de fait.[160]

Certains locateurs ont des politiques qui interdisent aux locataires de passer d'un logement à l'autre dans le même immeuble. De telles politiques peuvent avoir un effet défavorable sur les familles qui ont des enfants, parce que leurs besoins relatifs au logement locatif progressent avec la croissance de leur famille, mais pour satisfaire leur besoin d'espace additionnel, ils sont obligés de quitter leur immeuble. Dans *Ward* c. *Godina*[161], une commission d'enquête a jugé que les « politiques aucun transfert » ont un effet nuisible sur les familles ayant des enfants et violent le *Code*.

Les politiques concernant le nombre d'occupants par nombre de chambres peuvent aussi avoir un effet défavorable sur les familles ayant des enfants. Dans

Desroches c. *Québec (Commission des droits de la personne)*[162], la plaignante s'est vue refuser la possibilité de louer l'appartement de son choix lorsque le locateur a découvert qu'elle était en instance de divorce, et que ses deux filles la visiteraient chaque dimanche. Le locateur avait comme politique de ne louer aucun de ses appartements quatre et demi à plus de deux occupants. La Cour d'appel du Québec a statué que cette politique constituait [TRADUCTION] une « barrière anti-enfants très efficace », puisque la politique avait pour effet d'exclure tous les enfants qui vivent avec deux parents ainsi que les familles monoparentales ayant plus d'un enfant. Par conséquent, la politique violait la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*. La situation opposée pouvait également susciter des appréhensions. Par exemple, une politique voulant qu'une personne seule ne puisse louer un appartement avec plus d'une chambre peut empêcher un parent divorcé de recevoir la visite de ses enfants et qu'ils restent pour la nuit.

Dans une affaire plus récente,[163] un locataire avait pour politique privée de louer ses appartements à une chambre seulement à des couples ou des célibataires; de deux chambres à des couples ayant un enfant et de trois chambres à des couples ayant deux enfants. Bien qu'il pouvait louer un appartement à trois chambres à une personne ou à un couple ayant trois enfants, il ne le faisait que si les enfants étaient très jeunes et même en pareil cas, la famille allait très bientôt devoir déménager dans un logement plus vaste. La plaignante dans cette affaire était une mère seule de trois enfants, qui était à la recherche d'un appartement à trois chambres (qu'on lui a refusé). Il a été jugé que cette politique avait un effet discriminatoire fondé sur l'état familial. On s'est également inquiété de politiques qui imposent des restrictions au partage de chambres par des frères et soeurs, au motif que de telles politiques peuvent réduire la capacité de familles ayant des enfants d'avoir accès à un logement locatif abordable. Ces types de politiques peuvent avoir des répercussions importantes sur les droits sociaux et économiques des familles, du fait qu'elles bloquent effectivement l'accès au type de logement qu'elles ont les moyens de se procurer.

Malgré ces progrès de la jurisprudence, cependant, l'état familial fait encore partie des motifs de discrimination les plus souvent mentionnés dans les plaintes déposées à la Commission à l'égard du logement. Un certain nombre de rapports ont indiqué que la discrimination continue de jouer un rôle important pour déterminer qui peut obtenir et conserver un logement locatif convenable et abordable. Le rapport Golden sur l'itinérance[164] stipule que :

> [I]l n'est pas rare que des familles qui vivent dans des refuges ou des motels, des familles qui ont de bons antécédents de crédit et de bonnes références, se voient refuser un appartement par plusieurs locateurs différents. Pour ceux qui ont le plus besoin d'un logement, la discrimination peut rendre le marché impénétrable.

Cette observation est corroborée par la tendance constante des plaintes adressées à la Commission sur des problèmes de logement. Comme le précisait un rapport, « le fait d'axer les efforts sur l'inventaire de logements locatifs ne résoudra pas la crise, si la discrimination sans restriction des locateurs continue de refuser le logement à ceux qui en ont le plus besoin ».[165]

Dans une décision récente, un tribunal ontarien des droits de la personne a conclu qu'une mère monoparentale s'est vue refuser la possibilité de louer un appartement après que le locateur a découvert qu'elle avait un enfant. Le locateur a déclaré qu'il ne louerait pas l'appartement à une famille ayant des enfants et a aussi refusé de rendre le dépôt de la plaignante. La plaignante a témoigné qu'il lui a fallu cinq mois pour trouver un autre appartement convenable : il lui est arrivé à peu près cinq fois d'être refusée par des locateurs qui ont affirmé ne pas vouloir louer à des gens qui ont des enfants.[166]

Divers stéréotypes et attitudes peuvent aussi intervenir dans un refus de louer à des familles ayant des enfants. Par exemple, des locateurs peuvent refuser de louer aux familles ayant de jeunes enfants parce que ceux-ci sont « bruyants » et dérangeront les autres locataires. Les locateurs qui insistent pour que les locataires mènent « une vie tranquille » ou qui informent les locataires du fait que l'immeuble n'est pas « insonorisé » sont des thèmes qui reviennent souvent lors du rejet de locataires potentiels ayant de jeunes enfants.[167] Pendant leur occupation d'une résidence, des familles peuvent être victimes de harcèlement par d'autres locataires et par les fournisseurs de logement, et peuvent même être menacées d'expulsion en raison du comportement normal de leurs enfants. Des problèmes peuvent survenir relativement à des familles entières expulsées en raison de comportements inacceptables chez un enfant.

Le tribunal a jugé que la pratique des locateurs qui demandent de préciser l'âge de locataires potentiels sur les formulaires de demande était à sa face même un acte de discrimination fondée sur l'état familial. Il incombera aux locateurs qui posent de telles questions d'établir qu'il n'y avait en fait, aucune discrimination de cette nature :

> Il y a beaucoup de mérite à l'argument de la Commission voulant qu'un locateur se limite à demander l'âge du colocataire potentiel, afin de pouvoir refuser la demande, si la réponse révèle que ce dernier est un enfant ou peut-être une personne âgée. Bien que l'on puisse alléguer qu'un locateur a besoin de connaître l'âge des colocataires dans son immeuble en cas de feu et pour de nombreuses autres raisons, il lui sera toujours loisible d'obtenir de tels renseignements après avoir loué ses logements.[168]

La Commission a aussi reçu des plaintes dans des cas où les actes du locateur sont fondés, non pas sur la présence d'enfants en soi, mais sur le nombre

d'enfants dans la famille. La Commission a estimé que ces plaintes s'inscrivent avec le motif d'état familial.

La Commission se préoccupe de la pratique répandue par laquelle on désigne des appartements à louer et autres logements comme « pour adultes seulement » ou « communautés pour adultes ». Il est fréquent de voir annoncer des logements locatifs avec « mode de vie pour les adultes » et la Commission a renvoyé un certain nombre de plaintes à des audiences devant le tribunal, dans des cas où les demandeurs ayant des enfants se sont vu refuser la location de tels logements. De fait, ces locateurs annoncent leur intention d'exercer une discrimination contre les familles ayant des enfants.[169]

La discrimination peut aussi être fondée sur des stéréotypes précis ou des attitudes négatives envers les mères monoparentales, les familles prestataires d'aide sociale, les familles dirigées par un parent gai ou lesbienne, ou les familles de communautés racialisées.

Les fournisseurs de logement ont l'obligation de satisfaire les besoins en logement liés à l'état familial jusqu'au point de la contrainte excessive. On a signalé à la Commission que des familles ont été écartées de logements locatifs à cause de soucis relatifs à la sécurité des enfants. Il peut y avoir, à l'occasion, des situations où certains aménagements peuvent être nécessaires au logement pour répondre aux besoins des enfants. Par exemple, il peut être nécessaire d'installer des dispositifs de sécurité aux fenêtres ou aux balcons dans les appartements de tours d'habitation. De telles mesures peuvent constituer des accommodements nécessaires de la part d'un fournisseur de logements. Les familles ayant des enfants ne devraient pas être écartées de logements locatifs pour la seule raison que de telles mesures raisonnables sont nécessaires.

On a également signalé à la Commission que des familles sont expulsées de leur appartement à cause du bruit d'enfants qui pleurent. La vie dans une habitation de type appartement comporte inévitablement une certaine exposition aux bruits et activités de ses voisins. Plusieurs activités normales causent du bruit – écouter de la musique ou faire des activités sociales, par exemple. Les enfants, comme les autres locataires, peuvent faire du bruit dans le cadre de leurs activités normales, telles que jouer, parler et pleurer. Il ne faudrait pas traiter les bruits associés aux activités normales des enfants différemment des autres types de bruits qui peuvent être entendus lorsqu'on vit à distance rapprochée. Il ne faudrait pas non plus que le bruit normalement associé à la présence d'enfants soit une excuse pour refuser de louer à des familles ayant des enfants. Dans les cas où le bruit causé par les enfants est réellement dérangeant pour les autres locataires, toutes les parties peuvent collaborer pour résoudre le problème. Les parents peuvent prendre des mesures raisonnables, compatibles avec de bonnes pratiques parentales, pour réduire le bruit causé par les enfants. Les fournisseurs de logements ont également une responsabilité de tenter de résoudre les problèmes sans expulser les familles. Par exemple, une

meilleure insonorisation pourrait être envisagée pour un appartement ou le déplacement d'une famille dans un autre appartement.

L'orientation sexuelle

Le *Code* prévoit que toute personne a droit à un traitement égal dans le domaine des commodités de logement, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Les locateurs et autres fournisseurs de logement doivent s'assurer qu'ils ne refusent pas un logement à des personnes en raison de leur orientation sexuelle. Dans la même veine, ils doivent s'assurer que le traitement qu'ils accordent aux locataires actuels ne soit pas discriminatoire, ni influencé par des jugements subjectifs quant à l'orientation sexuelle ou par des attitudes négatives envers l'homosexualité ou les homosexuels et lesbiennes.

Les fournisseurs de logements doivent également s'employer à résoudre toute discrimination ou tout harcèlement relatifs à l'orientation sexuelle, qui peut survenir dans l'environnement de leur logement locatif, que ce soit entre locataires ou qu'il implique des représentants du fournisseur de logements ou d'autres personnes faisant partie de l'entourage (par ex., des travailleurs d'entretien à forfait). Si un fournisseur de logements devient conscient d'actes de discrimination ou de harcèlement, que ce soit au moyen d'une plainte ou autrement, il doit réagir de façon appropriée. Les fournisseurs de logements qui omettent de prendre des mesures pour corriger un milieu empoisonné ou répondre à une plainte de discrimination ou de harcèlement pourront voir leur responsabilité engagée.

En logement locatif, il y a plusieurs différentes façons dont les homosexuels et lesbiennes peuvent être victimes de discrimination. Par exemple, on peut leur refuser la possibilité de visiter un logement en raison de leur orientation sexuelle. À la fin des années 1990, lors d'une vérification par téléphone menée dans les villes de Windsor et London en Ontario, et Détroit au Michigan, on a fait 180 appels téléphoniques, où la moitié des appelants ont formulé de simples demandes de renseignements au sujet des logements disponibles, et l'autre moitié a formulé des demandes similaires, mais en se faisant un devoir de révéler leur orientation sexuelle comme homosexuel ou lesbienne. À ce dernier groupe, les locateurs avaient nettement plus tendance à affirmer que les logements n'étaient plus disponibles.[170]

Comme un chercheur l'a déclaré, dans les cas d'habitations locatives privées,

> Il semblerait que, malgré une connaissance accrue de l'homosexualité dans la société, les personnes ainsi identifiées sont encore aux prises avec un bon nombre de situations de rejet qu'ils ont subies pendant de nombreuses années – au moins quand un tel rejet est exprimé en privé, apparemment légitime et susceptible d'être considéré comme indétectable par son auteur.[171]

L'expérience des couples homosexuels (qu'ils soient mariés ou vivent ensemble hors des liens du mariage) ou des homosexuels et lesbiennes monoparentaux est aussi unique. Ces parents peuvent se retrouver à faire les frais de stéréotypes négatifs et peuvent être victimes de traitements discriminatoires parce qu'ils ne se conforment pas à la norme habituelle de la « famille nucléaire ». Dans certains cas, eux et leurs enfants peuvent être victimes de harcèlement en raison de leur mode de vie.

À l'heure actuelle, il y a peu de cas signalés de discrimination et de harcèlement fondés sur l'orientation sexuelle en matière de logement. En Ontario, il n'y a eu que deux affaires jusqu'à présent, et les plaignants ont échoué dans les deux cas.[172] Cependant, il s'agit d'un domaine du droit et de la politique sociale qui est en progression et dans d'autres provinces, des plaintes ont été couronnées de succès.[173]

L'âge

En matière de logement, le *Code* interdit la discrimination fondée sur l'âge seulement pour les personnes âgées d'au moins 18 ans.[174] En d'autres termes, à l'exception des personnes qui sont âgées de seize ou dix-sept ans qui se sont soustraites à l'autorité parentale, les fournisseurs de logement ont le droit, en vertu du *Code*, de restreindre les commodités de logement qu'ils offrent aux mineurs. Il importe cependant de souligner qu'une récente décision d'un tribunal a indiqué que la définition de l'âge au *Code* peut constituer pour les enfants une injustifiable réduction des droits à l'égalité garantis par la *Charte des droits et libertés*.[175]

De toute façon, les restrictions au logement pour des enfants qui ont pour effet de restreindre l'accès au logement pour leurs parents peuvent constituer de la discrimination fondée sur l'état familial. Par exemple, la désignation de commodités de logement en « mode de vie pour adultes » exclurait de fait les familles, en plus des mineurs. Par conséquent, ce type de restriction serait traité comme de la discrimination fondée sur l'état de famille. Il ne faudrait pas se servir de restrictions abusives sur l'âge pour appuyer de simples préférences pour des milieux « sans enfants ».

Les jeunes personnes âgées de plus de dix-huit ans peuvent subir des formes particulières d'inconvénients sur le marché du logement locatif. Par exemple, les ratios indexés sur le revenu peuvent avoir un effet défavorable sur ce groupe de locataires en raison de leurs revenus habituellement faibles. Dans *Sinclair* c. *Morris A. Hunter Investments Ltd.*[176], une commission d'enquête de l'Ontario a jugé que les plaignants avaient été victimes de discrimination lorsqu'on leur a refusé de louer un appartement parce qu'ils ne pouvaient respecter un coefficient indexé au loyer de 33 pour cent. La commission a accepté la preuve d'expert que les coefficients indexés au loyer causent de la discrimination contre des

demandeurs de loyer, au moins jusqu'à l'âge de la mi-vingtaine. La Commission a également conclu que les politiques de location exigeant que les demandeurs aient des emplois permanents et un mandat d'une durée minimum chez un employeur constituent de la discrimination fondée sur l'âge, étant donné que l'emploi chez les jeunes est plus instable et de plus courte durée que chez les adultes plus âgés.[177]

Les jeunes personnes peuvent aussi faire l'objet de stéréotypes négatifs. Par exemple, il y a eu des cas qui ont traité des stéréotypes négatifs portant sur les adolescents. Dans *Bushek* c. *Registered Owners of Lot SL 1*, une plainte voulant qu'une famille ait été forcée de quitter son appartement parce qu'elle comptait deux adolescents, a finalement été rejetée. Le tribunal a toutefois exprimé des réserves au sujet des attitudes négatives envers les adolescents manifestées par l'administration de l'immeuble :

> Une partie de la preuve donnait à penser qu'en tentant d'équilibrer les intérêts de ses résidants, le conseil local ne s'est pas suffisamment préoccupé des intérêts des adolescents. Bien qu'il était possible aux adolescents de se servir des équipements et de participer aux événements, les problèmes de sécurité semblent avoir jeté l'ombre d'un doute sur eux. La suggestion qu'ils rebutent des acheteurs éventuels et indisposent les personnes âgées serait tout naturellement offensante. Bien que ces commentaires peuvent avoir découlé de véritables problèmes que l'immeuble a subis avec certains adolescents, ils révèlent le type de stéréotypes que les lois en matière de droits de la personne cherchent à prévenir.[178]

Les aînés aussi sont confrontés à des défis particuliers sur le marché du logement locatif. Les personnes âgées, surtout les femmes, courent un risque élevé de se retrouver en besoin impérieux de logement. En 2001, par exemple, 57,5 pour cent des femmes âgées qui vivaient seules dans les régions métropolitaines de recensement au Canada étaient en besoin impérieux de logement. Parmi les hommes âgés qui vivaient seuls, 44,6 pour cent étaient en besoin impérieux de logement. Une des principales raisons à cette situation est la fréquence élevée de très faibles revenus dans ces groupes de rentiers. Dans de nombreux cas, les aînés sont sans emploi, employés à temps partiel ou complètement à l'écart de la population active. En outre, un grand nombre de personnes dans ces groupes dépendront du gouvernement pour la plus grande partie de leur revenu de ménage. La principale source de revenus pour plus de 90 pour cent de ces ménages était constituée par les transferts gouvernementaux. La moyenne des revenus avant impôt de ces personnes était inférieure à 15 000 $, dont presque la moitié constituaient des dépenses de logement.[179]

Le *Code* interdit la discrimination en matière de logement, qu'elle soit directe ou fasse suite à un effet défavorable.[180] Par exemple, un fournisseur de logements ne devrait pas refuser des personnes âgées au motif qu'il désire attirer des

résidants plus jeunes. Dans un même ordre d'idées, les locateurs désireux d'attirer de nouveaux locataires qui payent un loyer plus élevé ne devraient pas tenter d'expulser les personnes âgées qui paient un loyer moindre en raison de leur ancienneté dans leur unité locative.

Pour les personnes âgées, le logement est un élément essentiel de la qualité de vie. Pour conserver leur autonomie et leur bien-être, les personnes âgées ont besoin d'un logement sûr, abordable, accessible et adaptable, qui leur offre un maximum de liberté et la possibilité de conserver leur mode de vie. Les changements physiques normaux que subissent les personnes vieillissantes et les maladies ou incapacités qui affectent certaines personnes âgées ont des répercussions sur le logement. Au moment de concevoir et de construire des logements pour des personnes âgées, il faudrait avoir pour objectif un environnement sans obstacle, tout en reconnaissant que ceux-ci sont à la fois physiques et psychologiques. Cette approche permettrait à ceux qui souffrent d'une invalidité plus ou moins grave de continuer à accomplir les activités quotidiennes.

La Commission a reconnu le fait que les projets d'habitation conçus pour les personnes âgées leur permettent de bénéficier du soutien, de la communauté et de la sécurité qui y sont offerts, de même que l'importance du « vieillissement chez soi ». Les logements pour personnes âgées comprennent un éventail d'options comprenant le logement locatif, les logements en copropriété, les maisons de retraite et les centres de santé. Certains logements et services peuvent se chevaucher, par exemple, des résidences pour personnes âgées dans lesquelles les services tels que l'entretien ménager, les repas ou l'assistance médicale sont fournis.

Il y a des situations où les logements qui visent à satisfaire les besoins des aînés ontariens favorisent les objectifs du *Code*. L'article 15 du *Code* permet d'accorder un traitement préférentiel aux personnes âgées d'au moins 65 ans, et de ce fait autorise les habitations réservées aux personnes âgées de plus de 64 ans. L'article 14 du *Code* autorise les programmes spéciaux qui atténuent un préjudice et un désavantage, tels que des projets d'habitation à accès facile spécialement conçus et destinés aux personnes âgées qui ont des déficiences. L'article 18 crée une exception pour un organisme ou un groupement religieux, philanthropique, éducatif, de secours mutuel ou social dont le principal objectif est de servir les intérêts des personnes âgées et qui, parmi les services offerts, fournit le logement.

Les personnes âgées peuvent avoir besoin d'aménagements particuliers pour pouvoir jouir de leur logement autant que les autres résidants. Un fournisseur de logements a l'obligation de répondre aux besoins et capacités des résidants âgés, sous réserve de la norme de difficultés excessives. Les aménagements peuvent comprendre des modifications à un logement locatif, à l'entrée de l'immeuble, aux trottoirs, au stationnement et aux aires communes. Il peut s'agir

de modifications physiques telles que l'installation d'ascenseurs, de rampes, d'alarmes à incendie visuelles, de sonnettes de porte adaptées aux malentendants, de poignées de porte différentes, de comptoirs abaissés, etc. Il peut aussi être nécessaire de procéder à d'autres formes d'aménagements, comme une dispense ou le changement à une règle, améliorer l'entretien par un déneigement plus fréquent ou le fait de permettre le transfert dans un autre logement sans pénalité. Par exemple, au cours de sa consultation sur la discrimination fondée sur l'âge, la Commission s'est fait dire que les gens âgés qui deviennent veufs sont confrontés à un préjudice particulier sous la forme d'une importante augmentation de loyer lorsqu'ils tentent de déménager dans un logement plus petit qu'il leur est plus facile d'entretenir. Un accommodement possible à cette situation peut être de faciliter le transfert dans un autre logement de l'immeuble sans traiter la situation comme une nouvelle location à laquelle s'appliquerait un loyer plus élevé.

Le handicap

En matière de logement, le *Code* interdit la discrimination fondée sur le handicap. Le paragraphe 10(1) du *Code* donne une définition large du handicap de façon à inclure tout trouble mental, incapacité physique, difficulté d'apprentissage, déficience intellectuelle ou toute lésion ou incapacité pour lesquels des prestations ont été demandées dans le cadre du régime d'assurance créé aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*.[181] Le paragraphe 10(3) prévoit également une protection contre la discrimination envers les personnes qui ont eu un handicap et celles qui sont présumées avoir ou avoir eu un handicap.

Les personnes handicapées peuvent éprouver de nombreuses difficultés en société. Des soutiens sociaux inadéquats, une aide financière insuffisante et l'absence de mécanismes appropriés pour faciliter la désinstitutionnalisation contribuent tous aux difficultés auxquelles plusieurs font face dans leur quête d'autonomie. Ces défis sont souvent aggravés par les nombreux obstacles auxquels sont confrontées les personnes handicapées lorsqu'elles tentent d'accéder à un logement locatif.

Ces obstacles peuvent prendre plusieurs formes et comprennent souvent des refus catégoriques de location. Par exemple, dans *Yale* c. *Metropoulos*[182], une commission d'enquête de l'Ontario a décidé que les défendeurs avaient volontairement et de façon irresponsable exercé de la discrimination contre la plaignante, une personne aveugle, lorsque sans l'en aviser, ils ont annulé la visite d'un appartement, ont ensuite refusé de la laisser entrer dans le logement et l'ont généralement traitée sans ménagement. La commission a conclu qu'un locateur ou un régisseur contrevient au *Code* s'il refuse de montrer un appartement à un locataire éventuel affligé d'un handicap visuel et omet de fournir une explication raisonnable à ce sujet.

Les immeubles inaccessibles et la conception d'habitations non inclusives font partie des obstacles auxquels les personnes handicapées font face régulièrement. Les fournisseurs de logements ont l'obligation de répondre aux besoins des locataires handicapés s'ils n'imposent pas une contrainte excessive. Les aménagements peuvent comprendre des modifications physiques telles que l'installation de rampes et d'ascenseurs, d'alarmes à incendie visuelles, de sonnettes de porte adaptées aux malentendants, de poignées de porte différentes, de comptoirs abaissés, etc. D'autres formes d'aménagements peuvent aussi s'avérer nécessaires, comme la dispense ou le changement d'une règle, le fait par exemple, d'autoriser les chiens-guides dans un immeuble qui a une politique d'« animaux de compagnie interdits ».[183] Pour les fournisseurs de logement, le retard à fournir une adaptation peut également constituer une contravention au *Code*.

Souvent, il n'est ni difficile ni une contrainte importante pour un fournisseur de logements de procurer les aménagements nécessaires. Dans *Julie Ramsey* c. *S.W.M. Investments*[184], un locataire a allégué la discrimination fondée sur le handicap en raison du défaut par le locateur de consacrer un stationnement « pour handicapés ». En vertu d'un règlement à l'amiable, le locateur a convenu de fournir deux espaces de stationnement réservés pour les locataires, un espace désigné pour les visiteurs et d'autres espaces désignés pour les locataires suivant les besoins, de sorte que chaque locataire y ayant droit aurait un espace à sa disposition. Le locateur a également convenu d'entretenir les espaces de stationnement par l'enlèvement de la neige et l'épandage de sable ou de sel sur les stationnements et le chemin menant à la porte de l'immeuble.

La *Loi de 1992 sur le code du bâtiment* de l'Ontario[185] régit la construction de nouveaux immeubles et la rénovation et l'entretien des immeubles existants. La commission s'est dite préoccupée du fait que les exigences relatives à l'accessibilité énoncées au *Code du bâtiment* ne se traduisent pas toujours par un accès égal pour les personnes handicapées comme l'exige le *Code des droits de la personne*.[186] De nombreux fournisseurs de logements continuent de se fier seulement aux exigences du *Code du bâtiment* de l'Ontario, sans tenir compte de leurs obligations relatives au *Code des droits de la personne*. Cependant, le *Code des droits de la personne* a prévalence sur le *Code du bâtiment* et les fournisseurs de logement peuvent s'exposer à des plaintes aux droits de la personne dans la mesure où leurs établissements continuent de ne pas répondre aux exigences du *Code des droits de la personne*. Le fait de s'appuyer sur les codes du bâtiment pertinents a été clairement rejeté comme moyen de défense à une plainte en discrimination en vertu du *Code des droits de la personne*.[187]

La *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*[188] prévoit un mécanisme pour élaborer, mettre en oeuvre et faire exécuter des normes d'accessibilité, afin de fournir avant le 1er janvier 2025 aux personnes handicapées de l'Ontario l'entière accessibilité aux biens, services, équipements,

logements, emplois, édifices, structures et établissements. Il importe de souligner qu'en vertu de la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*, on exigera des fournisseurs qu'ils appliquent aux logements les normes d'accessibilité pour personnes handicapées.

Les personnes handicapées peuvent être victimes de harcèlement de la part des fournisseurs de logements, de colocataires et d'autres personnes. Par exemple, dans *Aquilina* c. *Pokoj*[189], une commission d'enquête de l'Ontario a conclu que le locateur défendeur avait adopté une ligne de conduite vexatoire, afin de contrôler la vie de la plaignante, une dame affligée d'infirmité motrice cérébrale, tant comme locataire que comme personne. Dans cette affaire, on a aussi jugé que le défendeur avait proféré des insultes au sujet du handicap de la plaignante.

Les personnes qui ont un handicap mental sont souvent confrontées à des difficultés particulières sur le marché du logement locatif en raison d'attitudes négatives et de stéréotypes. Dans *Weiher* c. *Polhill*[190], dès qu'il a eu connaissance de son handicap mental, le locateur et défendeur a imposé à la plaignante des règles précises qui n'ont été imposées à personne d'autre. Ayant l'impression que le défendeur ne voulait pas d'elle à cet endroit, la plaignante n'a pas emménagé. Le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario a conclu qu'il y avait eu discrimination fondée sur le handicap mental de la plaignante et a accordé une indemnisation.

Les personnes qui ont des maladies psychiatriques passées ou actuelles continuent de subir une marginalisation et une discrimination extrêmes dans la plupart des sphères sociales, dont la location d'un logement.[191] Lors d'une vérification téléphonique menée dans les villes de Windsor et London en Ontario, et Détroit au Michigan au cours des années 1990, on a fait 160 appels téléphoniques, où la moitié des appelants ont formulé de simples demandes de renseignements au sujet des logements disponibles, et l'autre moitié a formulé des demandes similaires, mais en se faisant un devoir de révéler le fait qu'ils recherchaient alors un traitement psychiatrique, mais auraient bientôt besoin d'un logement. À ce dernier groupe, les locateurs avaient nettement plus tendance à affirmer que les logements n'étaient plus disponibles.[192] Le formidable ostracisme dont les personnes qui ont un handicap mental font l'objet sur le marché du logement locatif peut conduire à l'itinérance, comme c'est souvent le cas.

L'état d'assisté social

Une des façons dont les personnes qui vivent dans la pauvreté sont victimes de discrimination sur le marché du logement locatif est la discrimination fondée sur l'état d'assisté social. Malgré le fait que le *Code* interdise aux fournisseurs de logements de refuser une location à un ménage qui est prestataire d'aide sociale, la Commission a reçu de nombreuses informations indiquant que cette attitude

reste une pratique répandue en Ontario, et des personnes continuent de porter plainte pour ce motif.

Pendant leur occupation d'un logement, les prestataires d'aide sociale sont souvent soumis à un traitement différencié et des exigences relatives à la location qui ne sont pas imposées aux autres locataires. Par exemple, on peut leur demander de faire verser directement les chèques gouvernementaux en paiement, en exiger des dépôts de loyer démesurés et souvent illégaux ou leur faire subir un interrogatoire importun qui viole leur vie privée et porte atteinte à leur dignité. De même, l'exigence par un fournisseur de logement de verser le premier et le dernier mois du loyer peut constituer une discrimination indirecte contre les prestataires d'aide sociale ainsi que les autres membres de groupes défavorisés protégés par le *Code*, qui ont souvent des revenus inférieurs et seront fréquemment incapables de dégager de telles ressources.

Les bénéficiaires d'aide publique portent souvent le poids des attitudes négatives et des stéréotypes. Dans *Iness* c. *Caroline Co-operative Homes Inc.*[193], une affaire qui traitait de discrimination en matière de logement et fondée sur l'état d'assisté social, la D[re] Janet Mosher a été appelée comme témoin expert en discrimination contre les bénéficiaires d'aide sociale. Elle a témoigné du fait que le stéréotype le plus courant au sujet des personnes qui bénéficient d'aide publique est qu'ils ont un manque d'éthique de travail. Elle a aussi déclaré qu'il existe une opinion courante voulant que l'état d'assisté social soit associé à un comportement criminel. Elle a ajouté que les prestataires d'aide sociale sont fréquemment décrits comme des « fraudeurs » qui sont « paresseux, parasitaires et irresponsables », et comme des individus qui ont des « faiblesses personnelles, mais pas la vertu nécessaire ». Dans le cas des mères monoparentales qui reçoivent de l'aide sociale, elle a affirmé qu'elles sont souvent perçues comme des « vagabondeuses sexuelles » et comme ayant constitué une « famille déviante, ce qui est inapproprié comparativement aux familles biparentales ».[194] Comme il a été souligné précédemment, la Cour d'appel de l'Ontario aussi a reconnu les attitudes et stéréotypes particulièrement sévères que subissent régulièrement les mères monoparentales qui reçoivent de l'aide publique.[195] En raison de ce stigmate négatif, un bon nombre de celles qui dépendent de l'aide publique s'efforceront beaucoup de cacher leur état.

La discrimination fondée sur l'état d'assisté social a fait l'objet d'un bon nombre de litiges au Canada. De nombreuses affaires traitent de situations où le logement locatif a été carrément refusé. Par exemple, dans *Willis* c. *David Anthony Philips Properties*[196], une commission d'enquête de l'Ontario a conclu que le propriétaire avait dit à la plaignante qu'il ne voulait pas lui louer parce qu'elle était prestataire d'aide sociale. La commission a conclu qu'une discrimination illicite avait été exercée. Dans une affaire de 1995, *Kostanowicz* c. *Zarubin*[197], une mère monoparentale qui recevait de l'aide sociale s'est également vue refuser un appartement. La commission a jugé que le défendeur avait violé le *Code* en ne louant pas à la plaignante. Dans une affaire survenue au Québec, *Drouin* c.

Wittan et Lavalee[198], un locateur a refusé de louer à la plaignante parce qu'elle était pauvre et sa source de revenus était l'aide sociale, sans tenir compte du fait si elle était ou non une locataire fiable. En fait, le locateur a expliqué que les pauvres ne sont pas capables de payer leur loyer. Le tribunal a jugé que les exclusions fondées sur de faibles revenus pouvaient constituer de la discrimination indirecte contre les familles monoparentales, et que les défendeurs avaient violé la *Charte* québécoise. Dans une autre affaire survenue au Québec, *Laurente* c. *Gauthier*[199], la commission a jugé que le défendeur avait pour politique de ne pas louer à des bénéficiaires d'aide sociale, indépendamment de leur capacité à payer le loyer. Le tribunal a conclu que les défendeurs avaient exercé de la discrimination fondée sur la condition sociale.

Il y a d'autres affaires concernant des personnes qui ont subi un traitement différencié pendant leur occupation d'un logement en raison de leur état d'assisté social. L'affaire Québec *(Comm. des droits de la personne)* c. *Coutu*[200] est digne de mention parce que dans cette affaire, le tribunal québécois a accordé aux plaignants, des résidants d'une maison de soins infirmiers privée, plus de 2 millions de dollars en dommages-intérêts généraux et spéciaux. Le tribunal a jugé que M. Coutu, l'administrateur de la maison de soins infirmiers, avait violé les droits économiques, physiques, psychologiques et moraux des résidants qui étaient tous des personnes handicapées prestataires d'aide sociale. Les allocations mensuelles d'aide sociale de résidants avaient été détournées, et des résidants payaient un prix excessif pour des services et achats tels qu'une coupe de cheveux, des vêtements, des articles d'hygiène personnelle et des activités de loisir. Des résidants étaient forcés de travailler dans l'établissement sans rémunération. Le personnel n'était pas qualifié, il agressait verbalement et humiliait les résidants, et les traitait de manières qui ne respectaient pas leur dignité et leur vie privée.

Il y a encore d'autres affaires qui traitent de l'effet négatif de politiques relatives au logement locatif et d'exigences envers les personnes qui reçoivent de l'aide sociale. Par exemple, dans *Garbett* c. *Fisher*[201], une commission d'enquête de l'Ontario a conclu que le fait de demander le montant du loyer du dernier mois du bail constitue de la discrimination indirecte contre les bénéficiaires d'aide sociale parce qu'ils ne reçoivent pas leur argent d'avance. Une affaire survenue en Colombie-Britannique, *Larson* c. *Graham*, en est arrivée à une conclusion semblable.[202]

Des niveaux d'aide sociale inadéquats

On a exprimé à la Commission de nombreuses appréhensions que le niveau d'aide financière offerte par le gouvernement de l'Ontario aux bénéficiaires d'aide sociale est trop bas et suscite de la discrimination indirecte en matière de logement. Des personnes ont allégué qu'on leur refuse un traitement égal dans leurs tentatives de se loger avec leurs enfants, en raison de leur revenu insuffisant. Ils ont ajouté que

les niveaux d'aide sociale fixés par la province ont causé l'exclusion des grandes familles du marché du logement locatif.

Chaque mois, en plus d'une allocation de base, les bénéficiaires du programme d'aide sociale d'Ontario au travail reçoivent une allocation au logement. En janvier 2007, l'allocation mensuelle de logement fournie par Ontario au travail oscillait entre 342 $ pour un ménage d'une personne à 708 $ pour un ménage à six ou plus.[203] Comme on le sait généralement, ces montants sont bien moindres que le prix moyen d'un loyer en Ontario, surtout dans les villes, et la différence entre ces montants crée un « déficit du logement ».[204] Pour être en mesure de payer un loyer ou une hypothèque sur une résidence, des familles doivent souvent combiner leur allocation de base à leur allocation au logement. Toutefois, malgré ces efforts, de nombreux ménages finissent par se retrouver en besoin impérieux de logement.

Fréquence des besoins impérieux de logement chez les locataires dans les grands centres en Ontario, de 1991 à 2001 (%)[205]

	1991	1996	2001
Ottawa	21,0	35,2	31,1
Kingston	21,3	39,5	35,4
Oshawa	26,5	36,7	36,6
Toronto	24,3	35,2	35,5
Hamilton	23,4	37,3	34,7
St. Catharines-Niagara	26,6	41,3	37,4
Kitchener	21,6	34,5	28,8
London	23,6	38,7	33,4
Windsor	27,4	37,9	35,1
Grand Sudbury	24,9	40,3	34,9
Thunder Bay	24,9	37,4	37,5

Le déficit du logement est particulièrement prononcé pour les parents uniques soutiens de famille qui n'ont qu'un seul revenu pour élever leur famille. Par exemple, en 2003, l'allocation mensuelle maximale pour un parent unique ayant deux enfants âgés de moins de douze ans était de 1086 $ (554 $ en allocation de logement et 532 $ en allocation de base). Si cette famille avait loué un appartement de deux chambres à Toronto, après avoir payé le loyer, il lui resterait environ 31 $ pour faire face à tous les autres besoins du mois.[206] Parce que le loyer accapare la majeure partie de l'aide reçue, de nombreuses familles soutenues par un seul parent se tournent vers les banques d'aide alimentaire pour joindre les deux bouts. Le fardeau de devoir prendre ces moyens chaque mois peut aussi nuire à leur capacité de trouver un emploi ou de participer aux activités d'emploi du programme Ontario au travail.

les niveaux d'aide sociale fixés par la province ont causé l'exclusion des grandes familles du marché du logement locatif.

Chaque mois, en plus d'une allocation de base, les bénéficiaires du programme d'aide sociale d'Ontario au travail reçoivent une allocation au logement. En janvier 2007, l'allocation mensuelle de logement fournie par Ontario au travail oscillait entre 342 $ pour un ménage d'une personne à 708 $ pour un ménage à six ou plus.[203] Comme on le sait généralement, ces montants sont bien moindres que le prix moyen d'un loyer en Ontario, surtout dans les villes, et la différence entre ces montants crée un « déficit du logement ».[204] Pour être en mesure de payer un loyer ou une hypothèque sur une résidence, des familles doivent souvent combiner leur allocation de base à leur allocation au logement. Toutefois, malgré ces efforts, de nombreux ménages finissent par se retrouver en besoin impérieux de logement.

Fréquence des besoins impérieux de logement chez les locataires dans les grands centres en Ontario, de 1991 à 2001 (%)[205]

	1991	1996	2001
Ottawa	21,0	35,2	31,1
Kingston	21,3	39,5	35,4
Oshawa	26,5	36,7	36,6
Toronto	24,3	35,2	35,5
Hamilton	23,4	37,3	34,7
St. Catharines-Niagara	26,6	41,3	37,4
Kitchener	21,6	34,5	28,8
London	23,6	38,7	33,4
Windsor	27,4	37,9	35,1
Grand Sudbury	24,9	40,3	34,9
Thunder Bay	24,9	37,4	37,5

Le déficit du logement est particulièrement prononcé pour les parents uniques soutiens de famille qui n'ont qu'un seul revenu pour élever leur famille. Par exemple, en 2003, l'allocation mensuelle maximale pour un parent unique ayant deux enfants âgés de moins de douze ans était de 1086 $ (554 $ en allocation de logement et 532 $ en allocation de base). Si cette famille avait loué un appartement de deux chambres à Toronto, après avoir payé le loyer, il lui resterait environ 31 $ pour faire face à tous les autres besoins du mois.[206] Parce que le loyer accapare la majeure partie de l'aide reçue, de nombreuses familles soutenues par un seul parent se tournent vers les banques d'aide alimentaire pour joindre les deux bouts. Le fardeau de devoir prendre ces moyens chaque mois peut aussi nuire à leur capacité de trouver un emploi ou de participer aux activités d'emploi du programme Ontario au travail.

En septembre 2006, plus de 50 pour cent des bénéficiaires d'Ontario au travail étaient membres de familles monoparentales.[207] Pour ces bénéficiaires et pour d'autres ménages qui reçoivent de l'aide sociale, les très faibles allocations de logement les placent dans la situation intenable de devoir choisir entre le logement et les autres besoins essentiels.[208] Dans plusieurs régions de la province, le marché privé de la location n'offre tout simplement pas de logements locatifs convenables pour les familles, dont le loyer soit dans les limites de l'allocation de logement. Cette situation peut faire en sorte que des familles se retrouvent sans-abri, comme il arrive déjà.

Des organismes chargés des traités internationaux sur les droits de la personne ont formulé de sérieuses critiques à l'égard du Canada au sujet de l'accroissement de la pauvreté et du manque d'accès au logement chez les mères monoparentales et les autres femmes. Par exemple, dans ses *Observations finales* de mars 2003, le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a déploré sérieusement le pourcentage élevé de femmes vivant dans la pauvreté, surtout les femmes âgées vivant seules, les femmes monoparentales, les femmes autochtones, les femmes âgées, les femmes de couleur, les immigrantes et les femmes handicapées, pour lesquelles la pauvreté persiste ou même s'aggrave, en raison des ajustements budgétaires effectués depuis 1995 et des compressions dans les services sociaux qu'ils ont provoquées. Le Comité a proposé que le gouvernement évalue les répercussions des mesures antipauvreté sur le genre et accroisse ses efforts de lutte contre la pauvreté parmi les femmes en général, et les groupes de femmes vulnérables en particulier.[209]

Le critère de revenu minimum

Les assistés sociaux qui cherchent un logement locatif ainsi que d'autres personnes à faible revenu désignées au *Code*, ont été particulièrement touchés par l'application du critère de revenu minimum. De nombreux locateurs appliquent une norme voulant qu'un locataire ne doive pas dépenser plus de 25 à 35 pour cent de son revenu en loyer. Ceux qui ne peuvent atteindre ce coefficient sont rejetés. Tandis qu'on fait valoir que cette approche est un moyen nécessaire pour évaluer la capacité d'un demandeur de payer le loyer, son usage a pour effet de refuser l'accès à des unités de location aux membres de groupes défavorisés protégés par le *Code* qui ont généralement des revenus inférieurs. Rien ne prouve que des personnes provenant de groupes défavorisés ou de groupes à faibles revenus, qui dépensent pour le loyer une portion de leur revenu plus élevée que le coefficient de loyer proportionné au revenu ne le permettrait, soient plus susceptibles de se retrouver en défaut de paiement de leur loyer.

Les recherches indiquent qu'environ un tiers des Ontariens paient plus de 30 pour cent de leurs revenus de ménage en loyer.[210] Dans la plupart des cas, ces personnes paient leur loyer en entier et à temps. Rien ne prouve que les bénéficiaires d'aide sociale manquent à leurs obligations relatives au loyer dans une proportion plus élevée que d'autres ou qu'ils soient moins consciencieux avec leur argent.[211] En fait, un rapport de la Commission des droits de la personne du Québec en 1997 démontre que 78 pour cent des locataires défaillants avaient un emploi lorsqu'ils ont omis de payer le loyer.[212] Le rapport québécois concluait qu'un critère de sélection des locataires utilisé par les locateurs selon un coefficient de loyer proportionné au revenu mène à une discrimination systémique et fondée sur la condition sociale envers les personnes à faible revenu.[213]

En Ontario, l'emploi de coefficient de loyer proportionné au revenu et d'exigences de revenu minimum a été examiné dans l'affaire de *Kearney* c. *Bramalea*.[214] L'affaire impliquait trois locateurs, dont deux se servaient de coefficients de loyer proportionnés au revenu, et le troisième appliquait un seuil de revenu minimum de 22 000 $ par année. La commission d'enquête a décidé que les coefficients de loyer proportionnés au revenu et seuils de revenu minimum violaient le *Code*, qu'on s'en serve séparément ou qu'on les combine avec d'autres critères ou exigences. La commission a conclu que la preuve démontrait que ces pratiques avaient des effets disparates sur les groupes protégés par le *Code* et que ces politiques n'étaient pas appliquées de bonne foi étant donné qu'elles ne permettent pas de prédire si un locataire sera en défaut ou non. En appel, la Cour supérieure de l'Ontario a maintenu le jugement de la commission voulant que l'utilisation de coefficients de loyer proportionnés au revenu et de seuils de revenu minimum, comme seules raisons de refuser des demandes, constituait de la discrimination indirecte contre le plaignant pour un motif interdit par le *Code*.[215]

Par la suite, le *Code* a été modifié avec l'ajout du paragraphe 21(3), qui autorise les locateurs à utiliser, de la façon prescrite par le *Code* et les règlements, des renseignements sur le revenu, des vérifications de solvabilité, des références concernant le crédit, des antécédents en matière de location, des garanties ou autres pratiques commerciales similaires pour sélectionner les locataires éventuels. En ce qui concerne l'utilisation des renseignements sur le revenu, le règlement 290/98 prévu par le *Code* permet aux locateurs de demander à un locataire éventuel des renseignements sur le revenu, seulement si ces locateurs demandent également des références concernant le crédit, des antécédents en matière de location et des vérifications de solvabilité, et pour examiner les renseignements sur le revenu seulement par rapport à tous les autres renseignements obtenus. Le règlement réaffirme expressément qu'aucun de ces outils d'évaluation ne peut être utilisé de manière arbitraire pour écarter des locataires potentiels pour des motifs prévus au *Code*. Le critère doit être utilisé de bonne foi et de façon non discriminatoire. Dans les cas où des renseignements sur le revenu, des vérifications de solvabilité, des références

concernant le crédit, des antécédents en matière de location ou des garanties sont appliqués de manière à créer des obstacles systémiques pour les personnes désignées par un motif prévu au *Code*, le locateur devra démontrer que cette exigence est faite de bonne foi – soit que le critère ne pourrait pas être appliqué de façon non discriminatoire sans imposer des contraintes excessives au locateur.

On a informé la Commission du fait qu'il y a constamment des problèmes relatifs à l'usage que les locateurs font des renseignements, et que les locateurs interprètent erronément ou appliquent mal les dispositions du *Code* et le règlement 290/98 et continuent d'appliquer des coefficients de loyer proportionnés au revenu. Par exemple, l'exigence de cosignataires et de garants pour les locataires peut dresser des obstacles systémiques. La Commission a été informée que de nombreux locateurs ont pour pratique de demander automatiquement aux demandeurs à faible revenu (surtout les assistés sociaux) de fournir un cosignataire ou un garant. Il arrive souvent que les locateurs appliquent aux cosignataires un coefficient de loyer proportionné au revenu. Il s'agit d'un obstacle majeur pour de nombreuses personnes protégées par le *Code*, étant donné que peu d'entre elles ont accès à un cosignataire ou un garant, et encore moins à un cosignataire ou garant apte à satisfaire le coefficient de loyer proportionné au revenu que l'on exige. Bien qu'il puisse être approprié de se servir de cosignataires ou de garants dans le cas où un locataire n'a que des références médiocres ou a des antécédents de défaillances, le fait par exemple, d'exiger des cosignataires ou garants pour la seule raison qu'un demandeur est prestataire d'aide sociale, pourrait constituer une violation du *Code*. La Commission est d'avis que lorsque les locateurs examinent les renseignements sur le revenu, ils doivent le faire avec bonne foi en s'efforçant d'évaluer valablement les locataires potentiels.

Dans *Vander Schaaf* c. *M.R. Property Management Ltd.*[216], la commission d'enquête a considéré l'emploi de coefficients de loyer proportionnés au revenu dans le contexte de la nouvelle loi. Bien que la Commission n'ait pas établi de lien causal entre le refus de la demande et l'emploi de coefficients de loyer proportionnés au revenu dans cette affaire, elle a formulé un certain nombre de commentaires sur cette question. La Commission a déclaré que l'expression renseignements sur le revenu est suffisamment large pour englober les renseignements sur le montant, la source et la constance du revenu d'un locataire potentiel. Elle a ajouté que le fait d'autoriser les locateurs à obtenir des « renseignements sur le revenu » ne leur permet pas d'appliquer des coefficients de loyer proportionnés au revenu. Dans *Sinclair* c. *Morris A. Hunter Investments Ltd.*[217], la commission d'enquête a conclu qu'en se fondant sur ses décisions antérieures, le *Code* et les règlements, elle pourrait rendre une ordonnance de cesser et de s'abstenir qui exige du locateur dans cette affaire de ne plus appliquer de coefficients de loyer proportionnés au revenu. La commission a sévèrement mis en garde tous les locateurs contre l'usage constant de

coefficients de loyer proportionnés au revenu, étant donné qu'ils ont été jugés discriminatoires dans leur application à un large éventail de locataires potentiels.

La condition sociale et économique

Les groupes vulnérables protégés par les lois relatives aux droits de la personne sont plus susceptibles de vivre dans une condition ou un état social et économique inférieur.[218] La pauvreté est inextricablement liée avec l'inégalité, particulièrement pour les femmes (surtout les mères monoparentales et les femmes âgées), les personnes autochtones, les groupes racialisés et les personnes handicapées. Le logement constitue un des principaux aspects sociaux où la condition socio-économique d'une personne peut contribuer au traitement qu'elle reçoit. Afin d'aborder de façon appropriée les questions de droits de la personne qui se posent en matière de logement, il est impossible d'ignorer le rôle que peut jouer la pauvreté pour exacerber la discrimination que subit une personne.

Bien que le motif d'« état d'assisté social » permette à la Commission de résoudre certaines formes de discrimination fondée sur la condition sociale et économique d'une personne dans le domaine du logement, il ne couvre pas les problèmes plus étendus de la pauvreté. Ceux qui vivent dans la pauvreté et ne reçoivent pas d'aide publique, par exemple les petits salariés, les sans-abri et ceux qui autrement n'y sont pas admissibles, n'ont pas droit à la protection du *Code* en matière de logement. De plus, le langage actuel du *Code* ne permet pas à la Commission de s'attaquer facilement aux problèmes systémiques de pauvreté. Par exemple, le *Code* prévoit une possibilité limitée d'aborder, par l'intermédiaire de plaintes en discrimination, la situation d'une personne vivant dans la pauvreté parce que les prestations d'aide sociale sont insuffisantes et qui n'est pas convenablement nourrie ou logée.

L'itinérance constitue l'une des pires manifestations de statut social et économique inférieur. Les sans-abri manquent des « nombreux éléments qui permettent de rester en santé, comme le revenu, le statut social, des réseaux de soutien, la scolarité, un environnement sain pour les enfants, des emplois, [et] des services de santé… »[219] De ce fait, les sans-abri se retrouvent dans la plupart des cas comme les personnes les plus marginales de la société.

Le désastre de l'itinérance dans les villes de l'Ontario a été bien documenté. En plus du travail considérable dirigé par le Toronto Disaster Relief Committee et les bulletins annuels sur l'itinérance dans la ville de Toronto, le détaillé rapport Golden sur les sans-abri[220] a été publié en janvier 1999.

Un extrait du rapport Golden décrit toute la portée du problème :

> [TRADUCTION] L'itinérance[221] a atteint des niveaux sans précédent à Toronto, ainsi que dans d'autres villes d'un bout à l'autre du pays. À Toronto, il y a beaucoup trop de sans-abri et leur nombre augmente encore. De plus en plus de gens vivent sur la rue et ont recours aux refuges, et la pression sur les centres d'accueil, les banques alimentaires et les autres services d'urgence augmente constamment. Les expulsions sont en augmentation, et les listes d'attente pour des logements sociaux et de soutien continuent de s'allonger.[222]

L'itinérance ne se limite pas à Toronto.[223] D'autres rapports ont fait état de taux accrus d'itinérance dans d'autres villes de l'Ontario, dont Peterborough, Kitchener, Sudbury, Brampton, London, Windsor, Ottawa, Hamilton et même des petites communautés telles que Parry Sound.[224]

Les sans-abri sont très vulnérables à une mauvaise santé et à la propagation des maladies. En raison du caractère imprévisible et de l'instabilité de leur situation quotidienne, plusieurs trouveront très difficile de poursuivre leur médication ou programme de traitements. Les autres dangers comprennent le harcèlement, les mauvais traitements, le stress extrême, la malnutrition, la déshydratation, la privation de sommeil et le temps inclément qui constitue parfois un danger de mort.

Certains faits concernant les sans-abri à Toronto :[225]

- Une personne sans-abri « caractéristique » n'est plus un homme adulte, célibataire et alcoolique. Des jeunes de moins de 18 ans et des familles ayant des enfants constituent actuellement les groupes qui croissent le plus rapidement dans les populations de sans-abri et à risque. En 1996, à Toronto, les familles comptaient pour 46 pour cent des personnes utilisant les centres pour itinérants et 5300 enfants étaient sans-abri.
- De 30 à 35 pour cent des sans-abri souffrent de maladie mentale. Les estimations sont plus élevées pour certains groupements de population : par exemple, 75 pour cent des femmes sans-abri souffrent de maladie mentale.
- Au moins 47 pour cent des usagers des centres pour itinérants proviennent de l'extérieur de Toronto.

Le rapport Golden donne un aperçu de certaines des causes de l'itinérance :

- Une augmentation de la pauvreté – la pauvreté a augmenté en raison de modifications aux politiques publiques telles que des restrictions à l'admissibilité à l'assurance-emploi et des coupes dans l'aide publique
- Une pénurie de logements abordables
- La désinstitutionnalisation et l'absence de planification des sorties – le manque de programmes de soutien communautaire s'est traduit par des nombres accrus de personnes ayant une maladie mentale et des

dépendances qui sont libérées des hôpitaux et des prisons étant sans-abri

- Les facteurs sociaux – la violence familiale, les mauvais traitements et les agressions sexuelles, par exemple, ont fait croître les taux d'itinérance[226]

Il est clair que la condition sociale et économique d'une personne a une incidence directe sur la probabilité de devenir sans-abri. Par exemple, ceux qui vivent dans la pauvreté risquent davantage de ne pas parvenir à se procurer un logement abordable ou de ne pouvoir payer le loyer du logement qu'ils occupent.

La discrimination aussi peut causer de l'itinérance. Les fournisseurs de logements persistent à écarter des locataires potentiels pour des motifs interdits par le *Code*, y compris l'état d'assisté social, et en raison de stéréotypes sur les pauvres et la pauvreté. Cette discrimination est souvent exercée par des critères de sélection rigides et des coefficients de loyer proportionnés au revenu, parallèlement à des demandes de dépôts de loyer exorbitants et de garants.

Lorsqu'une personne ou une famille se retrouve sans-abri, les possibilités de discrimination s'accroissent davantage. Comme il est mentionné dans la section traitant du motif d'état familial, le rapport Golden énonce : [TRADUCTION] « il n'est pas rare pour des familles qui vivent dans des refuges ou des motels, des familles qui ont de bons antécédents en matière de crédit et de bonnes références, de se voir refuser un appartement par plusieurs différents locateurs. La discrimination peut rendre le marché du logement locatif impénétrable pour ceux dont le besoin de logement est le plus aigu ».[227] Il est extrêmement difficile pour une personne devenue itinérante de revenir dans la société « ordinaire ». J. David Hulchanski, un professeur de la Faculté de travail social de l'Université de Toronto et directeur du Centre for Urban and Community Studies de l'Université de Toronto, a fait observer :

> [TRADUCTION] Les sans-abri sont des personnes qui sont tombées dans une « fente du statut social » pour se retrouver sans aucun statut. La discrimination et le traitement différencié sont aussi complets que possible. Ils ne peuvent accéder ou jouir d'aucun des droits et possibilités des personnes qui ont un logement convenable. Dans le cours normal de la vie quotidienne, ils sont dans un état de « suspension sociale ». Ils dépendent des services d'urgence pour leur simple survie. Ces services ne sont pas fournis de façon complète et systématique pour aider les gens à « sortir » de leur suspension sociale le plus rapidement possible. Les services d'urgence se sont formés plutôt sporadiquement et selon de nombreuses formes d'évaluation et de recherche, ils se sont avérés insuffisants.[228]

D'après le rapport Golden, les groupes suivants courent un risque élevé d'être ou de devenir sans-abri : les familles ayant des enfants, les jeunes gens, les femmes exploitées, les personnes autochtones, les immigrants et les réfugiés.[229]

Le rapport Golden a fait de nombreuses recommandations pour la lutte contre l'itinérance, notamment :

- La nomination d'un facilitateur pour agir contre l'itinérance
- L'établissement d'un système de services d'information 24 heures par jour pour sans-abri
- La création d'un nouvel inventaire de logements de soutien à faible coût
- L'offre de programmes de traitement, surtout pour les jeunes parents qui ont des problèmes d'abus d'alcool ou d'autres drogues
- Des logements subventionnés et réservés aux jeunes mères sans-abri
- L'établissement de partenariats entre les centres d'hébergement pour jeunes et des locateurs
- Davantage de logements avec services de soutien pour les femmes exploitées et leurs enfants
- La mise en place de refuges d'urgence pour les immigrants et réfugiés
- Une augmentation du maximum de la composante d'aide sociale pour le logement afin qu'elle équivaille à 85 pour cent du loyer moyen sur le marché
- Un programme d'allocation-logement qui réduirait la part que les personnes à faible revenu dépensent pour leur logement à un taux de 35 à 40 pour cent du revenu
- L'élaboration et la mise en oeuvre de protocoles pour toutes les personnes qui n'ont pas d'adresse fixe et sont libérées par des établissements
- Dans le cadre d'un projet pilote, la mise en place d'un établissement pour la réduction des préjudices visant à accueillir jusqu'à 30 personnes sans-abri qui ne peuvent pas participer à des programmes exigeant une totale sobriété
- La mise en place à un hôpital, sur les lieux, d'un programme résidentiel de soutien élevé pour les personnes souffrant de maladies mentales graves
- La création d'une politique provinciale d'ensemble sur le logement avec service de soutien, qui veille à ce que les définitions de besoin spécial et d'admissibilité aux logements avec service de soutien soient assez larges pour inclure les sans-abri « difficiles à loger »

Ces recommandations semblent complètes, judicieuses et pratiques. Or, presque huit ans plus tard, un bon nombre d'entre elles n'ont pas été mises en oeuvre et rien n'indique que le problème de l'itinérance dans les villes de l'Ontario va se résorber.

Engagements internationaux

La *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1948, proclamait l'inviolabilité des

droits sociaux et économiques. Les droits sociaux et économiques prévus à la Déclaration comprennent le droit à la propriété[230], le droit à la sécurité sociale et à la réalisation des droits sociaux et économiques « indispensables sur le plan de la dignité d'une personne et du libre développement de sa personnalité »[231], les droits relatifs à l'emploi[232] et ceux relatifs à l'éducation.[233] L'article 25 de la Déclaration reconnaît un droit à un certain niveau de vie, comprenant le droit au logement :

> Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. [c'est nous qui soulignons]

L'article 2 de la Déclaration énonce que chacun peut se prévaloir de tels droits sans distinction de toute sorte fondée sur des motifs tels que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou tout autre statut.

Deux engagements ont conféré une valeur juridique aux énoncés de principes formulés dans la Déclaration : Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDCP)* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.(PIRDESC)*

Ce dernier est un des documents internationaux les plus influents et les plus complets dans le domaine des droits sociaux et économiques. L'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* stipule :

> Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. [c'est nous qui soulignons]

L'*Observation générale sur le droit à un logement suffisant* par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels[234] réitère que le droit à un logement suffisant ne doit faire l'objet d'aucune forme de discrimination. De même, elle précise qu'il s'agit du droit à un logement *convenable*, comprenant entre autres les aspects de l'accessibilité, de l'habitabilité, de l'abordabilité et du droit au maintien dans les lieux. Les coûts financiers associés au logement ne devraient pas s'élever à un niveau où la réalisation et la satisfaction d'autres besoins fondamentaux sont compromises ou menacées.

De plus, il existe une série de conventions, déclarations et accords internationaux qui abordent les droits économiques, sociaux et culturels. Ces

instruments comportent des normes juridiques internationales plus précises à l'égard d'une vaste gamme de questions socio-économiques.[235]

On a jugé nécessaire de protéger les droits économiques, sociaux et culturels étant donné que l'on ne peut réaliser le droit de vivre dans la dignité si tous les besoins fondamentaux - travail, alimentation, logement, soins de santé, scolarité et culture – ne sont pas suffisamment et équitablement offerts à chacun.

En 1976, le Canada est devenu un État partie au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Ce *Pacte* est un instrument ayant force obligatoire pour les États parties qui acceptent la responsabilité d'instaurer et de maintenir les droits qui y sont garantis. L'article 28 prévoit que les dispositions du *Pacte* « s'appliquent, sans limitation ni exception aucunes, à toutes les unités constitutives des États fédératifs ». C'est pourquoi le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* engage le gouvernement fédéral et chacun des territoires et provinces, et les droits qui relèvent de la compétence provinciale obligent les gouvernements provinciaux et territoriaux. Avant la ratification tant du *PIRDESC* que du *PIRDCP*, il y a eu lieu à une longue consultation entre le gouvernement et les provinces. Après une Conférence ministérielle fédérale-provinciale sur les droits de la personne en 1975, toutes les provinces ont consenti à la ratification des deux pactes par le Canada.

L'article 2 décrit la nature des obligations juridiques sous le régime du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et la façon dont les États parties devraient faire la mise en œuvre de ces droits fondamentaux. Les États parties sont invités à prendre toutes les mesures qu'ils peuvent, compte tenu de leurs ressources, pour réaliser progressivement un respect complet des droits prévus au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* par tous les moyens appropriés. Les *Principes de Limburg sur la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* mentionnent que des mesures législatives seules ne sont pas suffisantes : il sera nécessaire que les gouvernements adoptent des mesures administratives, judiciaires, politiques, économiques, sociales et éducatives pour garantir les droits prévus au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.[236]

Pour de nombreux Canadiens, il apparaît clairement que ces droits internationaux et nationaux constituent une promesse non tenue. Plusieurs continuent de se débattre sur le marché du logement locatif, et peuvent se retrouver dans un logement qui n'est ni abordable ni convenable ou, dans le pire des cas, peuvent se retrouver sans aucun logement d'aucune sorte. La situation du logement pour une personne constitue généralement un bon indicateur de sa condition sociale et économique globale.

À plusieurs reprises, les Nations Unies ont exprimé de sérieuses préoccupations au sujet du bilan du Canada dans la mise en œuvre des droits sociaux et

économiques.[237] Plus récemment, en mai 2006, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui surveille le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, a publié son bilan du respect que le Canada accorde au *Pacte*. Le Comité déplorait le fait qu'en 2004, 11,2 % de la population canadienne vit toujours dans la pauvreté, compte tenu surtout de la richesse et des ressources économiques du pays. Le Comité a constaté avec inquiétude que les taux de pauvreté demeurent très élevés parmi les personnes et groupes défavorisés et marginalisés tels que les Autochtones, les Afro-Canadiens, les immigrants, les personnes handicapées, les adolescents, les femmes à faible revenu et les mères monoparentales.[238]

Le Comité a aussi constaté avec inquiétude « l'insuffisance du salaire minimum et de l'aide sociale pour assurer le respect du droit à un niveau de vie suffisant ».[239] Le Comité a recommandé que l'État partie évalue à quel point la pauvreté constitue un motif de discrimination au Canada, et veille à ce que les mesures et programmes ne causent pas de répercussions défavorables à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, surtout pour les personnes et groupes défavorisés et marginalisés ».[240]

On a également exprimé des préoccupations au sujet du nombre excessif de femmes, et surtout les mères monoparentales, qui vivent dans la pauvreté et de l'effet que la condition socio-économique d'une personne peut avoir sur sa capacité d'accéder à un logement convenable; certains rapports ont attribué le blâme directement aux compressions dans les fonds destinés aux programmes sociaux.[241]

Ces termes percutants du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont été repris en avril 1999, par le Comité des droits de l'homme, l'organisme qui surveille le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Ce comité a publié, sur le respect du Canada envers le pacte civil et politique, un rapport qui soulignait l'interdépendance entre les droits civils et politiques, et les droits économiques et sociaux. Le Comité a fait observer que « l'itinérance a mené à de graves problèmes de santé, et même à la mort ».[242]

Le Canada a aussi fait l'objet de critiques sur la scène internationale parce que ses tribunaux ont omis d'accorder des recours contre la violation de droits sociaux et économiques. La réticence judiciaire et législative à aborder les questions sociales et économiques en tant que droits a des conséquences bien réelles pour les groupes vulnérables, et elle a favorisé une attention accrue envers le rôle des commissions des droits de la personne et des lois qui protègent ces droits.

Renforcement de la protection en matière de logement à la CODP par les droits sociaux et économiques

On prétend depuis longtemps que les commissions des droits de la personne ont l'obligation de s'engager davantage dans la protection et la promotion des droits économiques et sociaux, et dans la mise en œuvre des traités internationaux auxquels le Canada est partie, tels que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

L'ajout de la condition sociale comme fondement à la législation en matière de droits de la personne a été proposé comme option pour mieux faire face aux inégalités économiques au Canada, et pour résoudre plus efficacement les problèmes plus larges de droits de la personne en matière de logement.[243] Depuis son entrée en vigueur en 1976, l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec prévoit la reconnaissance et l'exercice des droits, en toute égalité, sans discrimination fondée sur la condition sociale. Même si la loi n'en donne aucune définition, les tribunaux ont interprété le motif comme comprenant la situation qu'une personne occupe au sein de la société compte tenu de son métier, son revenu, son niveau de scolarité ou ses antécédents familiaux, et aussi les perceptions fondées sur un ou plusieurs de ces facteurs.[244]

Au cours des dernières années, les organisations de défense de droit de la personne et autres organismes[245], parmi lesquels le Sénat canadien[246] et le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*,[247] ont fortement appuyé l'ajout de la « condition sociale » aux autres lois sur les droits de la personne au Canada. Cet appui a entraîné l'inclusion de la « condition sociale » aux lois sur les droits de la personne dans deux nouvelles juridictions : les Territoires du Nord-Ouest en 2002, et le Nouveau-Brunswick en 2005.[248] Ces deux mesures législatives ont fourni des définitions statutaires apparentées à l'interprétation que les tribunaux du Québec ont faite de ce motif, en examinant la façon dont une personne est traitée en fonction de son association à un groupe socialement identifiable par le revenu, l'occupation ou la scolarité.[249]

Les lois sur les droits de la personne des autres provinces et Territoires offrent également une certaine protection limitée aux droits sociaux et économiques. Tout comme l'Ontario, la Saskatchewan prévoit une protection contre la discrimination fondée sur « l'état d'assisté social », mais étend la protection au-delà des facilités de logement, à un plus grand nombre de domaines.[250] L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, le Nunavut et le Yukon offrent certaines protections plus larges en interdisant la discrimination fondée sur la « source de revenus »[251], quoiqu'en Colombie-Britannique, cette protection ne s'étend qu'à la location. La « source de revenus » est plus large que « l'état d'assisté social », ce qui ne protège pas le petit salarié ou ceux qui peuvent être victimes de discrimination en raison d'une autre source de revenus telle qu'une pension alimentaire ou une rente de

retraite. Cependant, aucun de ces motifs n'offre une protection générale quant aux autres facteurs déterminants du statut socio-économique.

L'addition dans le Code ontarien de la « condition sociale » comme motif pourrait conférer de diverses manières des droits plus étendus de protection contre la discrimination. Par exemple, le motif peut englober les sources de revenus comprenant l'aide sociale et en dehors de celle-ci, telles que les revenus de retraite ou même l'absence de revenu officiel. De plus, le fait d'ajouter le motif pourrait fournir à la Commission ontarienne des droits de la personne un moyen de s'intéresser plus directement aux préjudices relatifs à la pauvreté, et de reconnaître les désavantages systémiques afférents à la condition sociale et à la pauvreté. Ce motif est plus large que les protections plus limitées relatives à la source de revenus ou l'état d'assisté social, tenant compte du statut socio-économique qui peut être fondé non seulement sur la source et le niveau du revenu, mais aussi sur le métier, le revenu, la scolarité et les antécédents familiaux. On pourrait aussi l'appliquer dans tous les domaines sociaux. Par ailleurs, il conférerait à la Commission un moyen plus efficace de contester des lois et pratiques qui attribuent une étiquette négative et des stéréotypes à ceux qui vivent dans la pauvreté; il permettrait à la Commission de traiter plus efficacement les problèmes liés à l'itinérance; et il permettrait à la Commission et la province de mieux se conformer à certaines des obligations internationales du Canada.

Cela dit, même en l'absence de la condition sociale comme motif spécifiquement prévu au *Code*, il peut y avoir d'autres moyens de permettre à la Commission de s'intéresser aux problèmes relatifs aux droits sociaux et économiques en général, et aux droits concernant le logement en particulier.

Le préambule du Code fait expressément mention de la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par les Nations Unies. Nombreux sont ceux qui ont soutenu que, de ce fait, le droit international a été incorporé au *Code*. Par conséquent, on affirme que la Commission et le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario pourraient citer la Déclaration universelle des droits de l'homme comme source directe de droit.[252]

Subsidiairement, on peut utiliser le droit international de façon interprétative. En vertu de cette approche, le droit international ne constitue pas une source directe de droit, mais il éclaire l'interprétation de diverses dispositions du *Code*.

La Cour suprême du Canada a fait d'importantes mises au point qui font ressortir la pertinence du droit international en matière de droits de la personne pour les régimes nationaux de protection de ces droits. Par exemple, la Cour a affirmé que le droit canadien devrait assurer au moins autant de protection que le droit international en matière de droits de la personne. Selon la Cour, le droit international aide à conférer un sens et un contenu au droit canadien. Comme l'énonce Madame la juge L'Heureux-Dubé dans *Baker c. Canada*, l'un des arrêts

de principe de la Cour sur la relation entre le droit international et le droit canadien :

> [L]es valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent, toutefois, être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire... [L]a législature est présumée respecter les valeurs et les principes contenus dans le droit international, coutumier et conventionnel. Ces principes font partie du cadre juridique au sein duquel une loi est adoptée et interprétée. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est préférable d'adopter des interprétations qui correspondent à ces valeurs et à ces principes.[253]

Ainsi, la Cour suprême a affirmé que les décideurs administratifs devraient écouter les organismes internationaux et prendre les engagements internationaux du Canada au sérieux. Étant donné qu'au Canada, la législation sur les droits de la personne a un statut quasi constitutionnel, le droit international a une relation particulière avec les Codes des droits de la personne. Par conséquent, la Commission devrait s'attendre à ce que le droit international élargisse les conceptions actuelles du *Code* pour inclure à son mandat les droits économiques, sociaux et culturels. Comme nous le rappelle la *Déclaration universelle*, les droits économiques, sociaux et culturels touchent un aspect essentiel de la dignité et de l'égalité.

Pourtant, les cours et tribunaux canadiens continuent jusqu'à ce jour de résister à l'adoption de ces approches. Cette attitude peut être causée par le fait que les parties n'évoquent pas encore couramment ces arguments, et que de nombreux décideurs canadiens connaissent assez peu la jurisprudence internationale.

Les commissions des droits de la personne peuvent faire beaucoup pour sensibiliser davantage le public aux droits sociaux et économiques au moyen de projets d'établissement des politiques et d'éducation du public. La Commission ontarienne des droits de la personne a déjà pris certaines mesures à cette fin. En février 2000, en partenariat avec la Fondation canadienne des droits de la personne, la Commission a organisé un événement de dialogue sur les politiques qui a rassemblé des organismes de droits de la personne d'un bout à l'autre du Canada, des représentants des gouvernements provinciaux, des ONG, des universitaires et un haut représentant du bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Les assistants ont analysé les moyens par lesquels les commissions, la société civile et le gouvernement peuvent unir leurs efforts pour discerner les problèmes, les améliorations et les défis dans le domaine des droits de la personne, y compris la façon de mieux protéger et de faire progresser les droits sociaux et économiques.[254] Plus tard au cours de la même année, la Commission a organisé une conférence juridique de deux jours pour étudier la façon d'intégrer les obligations internationales au travail des commissions canadiennes de droits de la personne, et de favoriser l'élaboration

d'une stratégie en matière de litiges pour la violation de droits économiques, sociaux et culturels sous le régime du *Code* ontarien.

La Commission a appuyé la rédaction et l'adoption de deux résolutions en matière de droits sociaux et économiques par l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne (« ACCCDP ») lors de son assemblée générale annuelle de 2001. La première résolution répétait les obligations internationales à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels, tout en demandant aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'ajouter le motif de la condition sociale à leurs lois sur les droits de la personne. La deuxième résolution engageait les membres de l'ACCCDP à se servir du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* comme outil d'interprétation pour appliquer et promouvoir ces droits, et à leur porter une attention continuelle dans tous les aspects de leur mandat.[255]

La direction des politiques et de l'éducation de la Commission a produit un rapport de recherche que cette dernière a aussi publié sous le titre *Les commissions des droits de la personne et les droits économiques et sociaux*.[256] L'ACCCDP et d'autres organisations ont eu accès à ce document qui a été diffusé sur le site web de la Commission. De plus, l'ancien commissaire en chef Keith Norton s'est présenté au Comité sénatorial permanent des droits de la personne pour y passer en revue l'appareil gouvernemental chargé des obligations du Canada relatives aux droits de la personne sur le plan international et national, et surtout le rôle des commissions des droits de la personne. Par conséquent, au cours des dernières années, la Commission a pris des mesures pour influer de diverses façons sur les droits économiques et sociaux, et elle continuera de s'appliquer à relever les défis de la promotion et de la mise en œuvre de ces droits en général, et plus particulièrement en ce qui concerne le logement.

Les assemblées législatives, l'appareil judiciaire, les groupes de défense des droits et les ONG ont également un rôle essentiel à jouer dans la mise en oeuvre des droits économiques et sociaux, au Canada et à l'échelle internationale, et peuvent collaborer avec des organismes de défense des droits de la personne à l'application, la surveillance et la promotion de ces droits.

Conclusion

À la lumière des points soulevés par le présent document, il apparaît clairement que dans le domaine du logement locatif, il faudrait examiner plus à fond les problèmes de droits de la personne. Vu l'importance d'un logement convenable pour l'ensemble de la qualité de vie d'une personne et pour sa capacité de participer de façon appréciable à la vie en société, c'est dès maintenant qu'il faut procéder à cet examen approfondi.

Les réactions consécutives aux autres consultations menées par la Commission (par ex., les consultations sur l'état familial et l'âge) indiquent que de nombreux Ontariens n'ont aucune connaissance de leurs droits et responsabilités prévus au *Code* en ce qui touche le logement locatif. Dans ces conditions, l'un des principaux objectifs de la Commission consiste à établir une politique qui clarifie l'application du *Code* dans ce domaine et à sensibiliser le public aux questions de droits de la personne qui sont soulevées dans le contexte du logement locatif. La Commission cherche également d'autres moyens de collaborer à l'objectif d'un logement convenable, abordable et libre de toute discrimination pour chaque Ontarien.

Tous les documents se rapportant à cette question sont accessibles sur notre site web au www.ohrc.on.ca. Si vous avez des questions, veuillez téléphoner à la CODP au 416 314-4507 ou 1 800 387-9080 ou par TTY au 416 314-6526 ou 1 800 308-5561.

ANNEXE A : Glossaire des termes

Abordabilité est défini par la Société canadienne d'hypothèques et de logement comme « un logement qui coûte moins de 30 p. 100 du revenu du ménage ».[257]

Besoin impérieux de logement décrit la situation d'un ménage qui « doit consacrer au moins 30 p. 100 de son revenu avant impôt pour payer le loyer médian des logements acceptables situés dans sa localité ».[258]

Conception universelle est définie par le Center for Universal Design de la North Carolina State University comme « la conception de produits et d'environnements qui puissent être utilisés par toutes les personnes, dans la plus grande mesure possible, sans devoir recourir à des adaptations ou à des conceptions spécialisées ». L'objectif de la conception universelle consiste à simplifier la vie pour chacun en créant des produits, des communications et l'environnement construit plus utilisables par le plus grand nombre possible de personnes à peu de frais ou même sans frais. La conception universelle est avantageuse pour tous, quels que soient leur âge ou leurs aptitudes.[259]

Conditions de logement désignent « un ensemble de mesures précises résumant les circonstances dans lesquelles vivent les familles individuelles. Ces mesures indiquent si le logement est en bonne condition physique (convenable), s'il est suffisamment spacieux pour ses occupants (approprié) et s'il est abordable. En vertu de ce cadre, un logement acceptable est un logement qui respecte les trois critères, soit un logement convenable, approprié et abordable ».[260]

Coopérative d'habitation est une association coopérative indépendante constituée en personne morale qui a été formée dans le but de fournir un logement à ses membres. La coopérative conserve la propriété de l'habitation qui loue des logements individuels à ses membres. Une coopérative est gouvernée démocratiquement par ses membres, en raison d'un vote par membre. Certaines coopératives comprennent un nombre précis de logements subventionnés.

Déficit de logement désigne la différence entre le montant réel des frais de location d'un ménage et l'allocation budgétaire pour cette dépense (déterminée, par exemple, par les taux d'aide sociale).

État familial désigne le fait de se trouver dans une relation parent-enfant.[261]

État matrimonial désigne le fait d'être marié, célibataire, veuf, divorcé ou séparé. Est également compris le fait de vivre avec une personne dans une union conjugale hors du mariage.[262]

Handicap s'entend de ce qui suit, selon le cas :
a) tout degré d'incapacité physique, d'infirmité, de malformation ou de défigurement dû à une lésion corporelle, une anomalie congénitale ou une maladie et, notamment, le diabète sucré, l'épilepsie, un traumatisme crânien, tout degré de paralysie, une amputation, l'incoordination motrice, la cécité ou une déficience visuelle, la surdité ou une déficience auditive, la mutité ou un trouble de la parole ou la nécessité de recourir à un chien-guide ou à un autre animal, à un fauteuil roulant ou à un autre appareil ou dispositif correctif,
b) un état d'affaiblissement mental ou une déficience intellectuelle,
c) une difficulté d'apprentissage ou un dysfonctionnement d'un ou de plusieurs des processus de la compréhension ou de l'utilisation de symboles ou de la langue parlée,
d) un trouble mental,
e) une lésion ou une invalidité pour lesquelles des prestations ont été demandées ou reçues dans le cadre du régime d'assurance créé aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*.[263]

Harcèlement désigne le fait pour une personne de faire des remarques ou des gestes vexatoires lorsqu'elle sait ou devrait raisonnablement savoir que ces remarques ou ces gestes sont importuns.[264]

Intersectionnalité renvoie à « une oppression croisée qui résulte d'une combinaison de diverses oppressions qui, réunies, engendrent quelque chose d'unique et de distinct de toute autre forme de discrimination prise isolément »...[265]

Islamophobie peut désigner les stéréotypes, préjugés ou actes d'hostilité envers des personnes musulmanes ou les adeptes de l'Islam en général. En plus d'actes individuels d'intolérance et de profilage racial, l'islamophobie incite à considérer les musulmans comme une plus grande menace contre la sécurité sur les plans institutionnel, systémique et sociétal.

Logement avec services de soutien désigne un logement qui comporte des services d'aide aux résidants pour leur permettre de vivre de façon autonome. Plus précisément, l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario définit le logement avec services de soutien comme « logement + soutien » – le soutien dont les personnes ont besoin pour conserver leur logement. Parmi les personnes qui peuvent avoir besoin de logement avec service de soutien, mentionnons les sans-abri chroniques et les personnes difficiles à loger, les personnes âgées de santé fragile, les personnes qui ont un handicap physique, sur le plan du développement ou mental, les victimes de violence, les malades du SIDA, les adolescents ou les personnes qui ont des problèmes d'abus d'alcool ou d'autres drogues.[266] Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée affirme que le logement avec services de soutien est conçu pour les

personnes qui n'ont besoin que de soins minimes ou modérés, comme les services de ménage ou les soins personnels et le soutien, pour leur permettre de vivre de façon autonome. Il précise que les immeubles de logement avec services de soutien appartiennent aux administrations municipales ou à des groupes sans but lucratif, (y compris les groupes confessionnels, les organisations d'aînés, les clubs de services et les groupes culturels) et ils sont exploités par ceux-ci.[267]

Logement social désigne un logement administré, financé ou créé, en tout ou en partie, par des programmes gouvernementaux.

NIMBY renvoie au syndrome « Pas dans ma cour » (« Not in My Back Yard ») qui désigne l'opposition aux projets d'habitation, fondée sur des stéréotypes ou des préjugés envers les personnes qui iront y demeurer. Le terme peut faire référence aux attitudes discriminatoires autant qu'aux actes, lois ou politiques qui ont pour effet de créer des obstacles pour des personnes, comme celles à faibles revenus et handicapées, qui tentent de déménager dans un logement abordable ou avec services de soutien dans un voisinage.

Profilage linguistique a été défini comme « la détermination de caractéristiques telles que l'état socio-économique d'après la façon de parler d'une personne ».[268]

Racialisation désigne le processus par lequel une société construit théoriquement les races comme réelles, différentes et inégales de façon à influer sur la vie économique, politique et sociale. On préfère généralement ce terme à des descriptions telles que minorité raciale, minorité visible ou personne de couleur étant donné qu'il désigne la race comme une création sociale plutôt qu'une description de personnes fondée sur des caractéristiques perçues.

Revenu du ménage est défini par la Société canadienne d'hypothèques et de logement comme « l'ensemble des revenus déclarés par les personnes âgées d'au moins 15 ans qui vivent dans la résidence ».[269]

Sans-abri désigne l'état de celui qui est sans logement. Le rapport Golden a défini les « sans-abri » comme étant « ceux qui sont "visibles" dans les rues ou vivent dans des refuges, les sans-abri "cachés" qui vivent en hébergement illégal ou temporaire, et ceux qui courent un risque imminent de devenir sans-abri ».[270]

ANNEXE B : Protections relatives au logement dans les lois canadiennes des droits de la personne

otif	CAN	AB	BC	MB	NB	NL	NT	NS	NU	ON	PE	QC	SK	YT
ace	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ouleur	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
rigine ancestrale		X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
ationalité	X			X	X	X	X	X	citoyen-neté	citoyen-neté	X	X	X	X
rigine ethnique	X			X		X	X	X	X	X	X	X		X
eu d'origine		X	X		X				X	X			X	
andicap	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
eligion/Croyance	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
onvictions olitiques[271]				X	X	X	X	X			X	X		X
ge	X		X[272]	X	X	X	X	X	X	X	X	X[273]	X	X
exe ou genre[274]	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
rientation exuelle	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
at familial et atrimonial	X	X	X	X	Matrimo-nial seulement	X	X	X, situation de famille	X	X	X	« État civil »	X	X
atut socio-conomique : Source de venus » ou tel il est indiqué		X	X[275]	X	condition sociale	X, origine sociale	condition sociale	X	X	état d'assisté social	X	condition sociale	état d'assisté social	X
at de personne habilitée	X						X		X					Casier judiciaire/ accusations
utres motifs							identité de genre	origine autochtone				langue		origine linguistique

ANNEXE B : Protections relatives au logement dans les lois canadiennes des droits de la personne

[illegible]	CAN	AB	BC	MB	NB	NL	NT	NS	NU	ON	PE	QC	SK	YT
ace	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ouleur	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
rigine ancestrale		X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
ationalité	X			X	X	X	X	X	citoyen-neté	citoyen-neté	X	X	X	X
rigine ethnique	X			X		X	X	X	X	X	X	X		X
ieu d'origine		X	X		X				X	X			X	
andicap	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
eligion/Croyance	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
onvictions olitiques[271]				X	X	X	X	X			X	X		X
ge	X		X[272]	X	X	X	X	X	X	X	X	X[273]	X	X
exe ou genre[274]	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
rientation exuelle	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
tat familial et iatrimonial	X	X	X	X	Matrimo-nial seulement	X	X	X, situation de famille	X	X	X	« État civil »	X	X
tatut socio-conomique : Source de evenus » ou tel u'il est indiqué		X	X[275]	X	condition sociale	X, origine sociale	condition sociale	X	X	état d'assisté social	X	condition sociale	état d'assisté social	X
tat de personne habilitée	X						X		X					Casier judiciaire/ accusations
utres motifs							identité de genre	origine autochtone				langue		origine linguistique

Notes en fin de texte

---

1. Chisholm, S. *Le logement abordable dans les collectivités urbaines du Canada : étude documentaire,* préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, juillet 2003, p. 23, [En ligne]. [http://www.chra-achru.ca/english/View.asp?x=511] (date de consultation : 26 octobre 2006).
2. *Ibid.*
3. La portée de ce document est la discrimination et le harcèlement dans le domaine social de « l'occupation du logement » ou plus simplement « logement ».
4. Voir la Commission ontarienne des droits de la personne, *Il est temps d'agir : Faire respecter les droits des personnes âgées en Ontario,* Toronto, Imprimeur de la Reine, 2003, p. 74.
5. Pour obtenir plus de renseignements sur le travail de la Commission dans ce domaine, veuillez voir la section du document intitulée La condition sociale et économique
6. En mai 2005, la Commission a publié un document de consultation intitulé *Human Rights & the Family in Ontario* soulignant des enjeux importants et invitant les parties intéressées à faire des propositions. La Commission a également distribué un questionnaire accessible sur son site Web. À l'automne 2005, la Commission a aussi organisé une série de tables rondes sur des questions préoccupantes précises. En 2007, la Commission a publié un rapport intitulé *The Cost of Caring* où les personnes qui ont participé à la consultation et ont travaillé sur le document *Policy and Guidelines on Discrimination Because of Family Status* donnent leur rétroaction.
7. Voir à titre d'exemple, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur le marché locatif : RMR de Toronto* (octobre 2005), p. 3, [En ligne]. [https://www03.cmhc-schl.gc.ca/b2c/b2c/init.do?language=en&z_category=0/0000000079], (date de consultation : 26 octobre 2006). Le rapport montre que 75 % des ménages immigrants se tournent vers le marché locatif, afin de satisfaire leurs besoins en matière de logement.
8. Le *Code des droits de la personne* de l'Ontario, L.R.O. 1990, chap. H. 19.
9. L'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario et la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, Région de l'Ontario, *Where's Home? A Picture of Housing Needs in Ontario* (2005), p. 1, [En ligne].
[http://www.onpha.on.ca/affordable_housing_initiatives/fight_resources/] (date de consultation : 1er septembre 2006).
10. Shapcott, M. *The Ontario Alternative Budget 2001: Made-in-Ontario Housing Crisis* (Centre canadien de politiques alternatives, 2001) p. 10, [En ligne].
[http://www.policyalternatives.ca/documents/Ontario_Office_Pubs/housing_crisis.pdf] (date de consultation : 27 octobre 2006).
11. L.O. 1997, chap. 24. La *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*, L.O. 2006, ch. 17, a été promulguée et est entrée en vigueur le 31 janvier 2007. La *Loi* donne toujours aux propriétaires la possibilité de fixer le loyer de départ, mais une fois fixé, il est régi par les dispositions de la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*. Les effets de cette loi sur la situation du logement locatif en Ontario restent à déterminer.
12. La Société canadienne d'hypothèques et de logement a annoncé que la construction de nouveaux appartements de location a diminué de 44 % en 2004 et a encore diminué de 3 % en 2005. Voir le *Rapport sur le marché locatif : RMR de Toronto , supra* note 7 p. 3.
13. Voir Engeland, J., Lewis, R., Ehrlich, S., & Che, J. *Evolving Housing Conditions in Canada's Census Metropolitan Areas, 1991-2001,*Ottawa, Statistique Canada, (janvier 2005), p. 35-36, [En ligne]. [http://www.statcan.ca/english/research/89-613-MIE/89-613-MIE2004005.pdf] (date de consultation : 26 octobre 2006).
14. *Ibid.* p. 7.
15. *Ibid.* p. 6.
16. Les ménages décrits comme étant à « besoin impérieux de logement » sont des ménages qui doivent « consacrer au moins 30 % de leur revenu avant impôt pour payer le loyer médian des logements acceptables [*c.-à-d.*, les conditions de logement] situés dans leur localité. » *Ibid.* p. 36.
17. *Ibid.* p. 43.

18. Shapcott, M. *supra* note 10 p. 2.
19. *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force: Taking Responsibility for Homelessness* (janvier 1999) (Anne Golden, présidente), p. vii [ci-après *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force*].
20. La définition de « région rurale et de petite ville » donnée par Statistique Canada englobe les habitants des villes et municipalités situées à l'extérieur de la zone d'influence des centres urbains d'au moins 10 000 personnes; la Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Les besoins de logement des personnes à faible revenu habitant en milieu rural : la situation des aînés* (juillet 2003), Analyse documentaire des tendances socio-économiques 03-012, [En ligne]. [http://www.cmhc-schl.gc.ca/publications/fr/rh-pr/socio/socio03-012-f.pdf] (date de consultation : 30 mars 2007).
21. *Ibid.*
22. Centre ontarien de défense des droits des locataires, *Programme Canada-Ontario de logement abordable* (août 2006), [En ligne].
[http://www.acto.ca/french/acto_content.php?topic=26&sub=122] (date de consultation : 5 février 2007).
23. D'après l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario, depuis octobre 2005, Toronto, Ottawa, York, Halton, Waterloo, Niagara, Brantford, Thunder Bay, Peterborough, Stratford, Wellington et Windsor ont mis en place des stratégies en matière de logement abordable. De nombreuses autres municipalités ont également des projets en cours dans ce domaine. Connelly, J. *The Case for a Systematic Solution to Discriminatory NIMBY Opposition in Ontario*, préparé pour la ONPHA Mental Health, Special Needs and Alternative Housing Committee (octobre 2005), p. 2, [En ligne].
[http://www.onpha.on.ca/affordable_housing_initiatives/nimby/doc/nimby_report.pdf] (date de consultation : 2 mars 2007).
24. Le logement avec services de soutien est un logement accompagné de services, afin d'aider les résidants à vivre de façon indépendante. Plus spécifiquement, l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario définit le logement de la manière suivante : « logement + aide » – l'aide dont les gens ont besoin pour garder leur logement. Parmi les personnes qui peuvent bénéficier d'un logement avec services de soutien, citons les itinérants chroniques et les « difficiles à loger », les personnes âgées fragiles, les personnes souffrant de déficience physique, développementale ou mentale, les victimes de violences, les personnes porteuses du VIH/sida, les personnes jeunes ou adultes ayant des problèmes de toxicomanie; voir le site Web de l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario :
[http://www.onpha.on.ca/issues_position_papers/housing/]. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée indique que le logement avec services de soutien n'est destiné qu'aux personnes qui ont besoin d'une aide minimale ou modérée tels que les tâches ménagères, les soins personnels et l'aide aux malades pour vivre de façon indépendante. Le ministère indique que ce sont des administrations municipales ou des groupes sans but lucratif tels que des groupes confessionnels, des organismes d'aînés, des clubs philanthropiques et des groupes culturels qui possèdent et gèrent ces bâtiments; voir le site Web du ministère de la Santé et des Soins de longue durée :
[http://www.health.gov.on.ca/french/publicf/programf/ltcf/13_housingf.html].
25. Connelly, *supra* note 23 p. 2.
26. Renseignements de la HomeComing Community Choice Coalition. Voir
[www.homecomingcoalition.ca].
27. Une étude menée par la Commission de réforme du droit du Canada a examiné toutes les décisions prises par la Commission des affaires municipales de l'Ontario entre l'année 2000 et l'année 2004 relatives aux personnes invalides. Parmi les 32 cas se trouvaient des foyers de groupe, des logements avec services de soutien, des refuges d'itinérants, des logements pour aînés et des établissements de soins pour bénéficiaires internes. L'étude a montré que bien qu'il y ait eu certaines controverses importantes, à l'exception de quatre demandes, la Commission des affaires municipales de l'Ontario a approuvé toutes les demandes de logement ou de services relatives à l'invalidité. Finkler, L. *Re-Placing (in)Justice: Disability-Related Facilities at the Ontario Municipal Board*, préparé pour la Commission du droit du Canada (2005), cité dans le

Case for a Systematic Solution to Discriminatory NIMBY, supra note 23 p. 7.
28. Finkler, L. *ibid.*
29. *Loi sur la réforme du logement social*, L.O. 2000, CHAPITRE 27.
30. *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19 p. 144-145.
31. La *Loi sur la réforme du logement social* a été promulguée, afin de transférer la responsabilité de la gestion des programmes de logement social à l'échelle de l'administration municipale.
32. Ville de Toronto, *Shelter, Support and Housing Administration: Quick Facts* (juin 2006), [En ligne]. [http://www.toronto.ca/housing/pdf/quick-facts-2006.pdf] (date de consultation : 23 novembre 2006).
33. Le groupe de travail estime que les personnes qui sont inscrites sur la liste d'attente pour recevoir un logement social représentent un tiers de la population vulnérable. Voir *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force* supra note 19 à la section 7.1.
34. Centre for Equality Rights in Accommodation, *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality* (Toronto : mars 2002), [En ligne].
[http://www.equalityrights.org/cera/docs/CERAWomenHous.htm] (date de consultation : 23 novembre 2006).
35. La section 2 du *Code* interdit la discrimination en matière de logement sur la base de critères tels que l'âge, l'origine ethnique, le lieu d'origine, l'origine ancestrale ou la religion. Par conséquent, les logements avec des restrictions basées sur l'âge, l'origine ethnique, la religion ou d'autres raisons, sont susceptibles de faire l'objet de plaintes pour discrimination à moins qu'une des exceptions énoncées aux articles 14 (progammes spéciaux), 15 (traitement préférentiel pour les personnes de plus de 65 ans) ou 18 (institutions religieuses, philanthropiques, éducatives, sociales ou groupes de secours mutuel où le logement fait partie des services offerts) du *Code* s'applique.
36. Daily Bread Food Bank, *Ontario Works?* (2004), [En ligne]. [www.dailybread.ca].
37. Voir les sections 82 et 83 de la *Loi sur la réforme du logement social*.
38. En août 2006, le rapport indique qu'un sérieux problème se profile à l'horizon avec un parc de logements vieillissants de l'ordre de 1,3 milliard de dollars en Ontario. De plus, de nombreux logements sociaux sont peu performants en matière d'efficacité énergétique et nécessitent de gros travaux pour rencontrer les normes actuelles. Ceci se traduit par des coûts de service qui ne cessent d'augmenter et un décalage entre les coûts et les loyers qui peuvent potentiellement rendre plus de progammes de logements sociaux déficitaires. Social Housing Services Corporation, *A Brief Summary of Social Housing Issues in Ontario* (août 2006), [En ligne].
[http://www.shscorp.ca/content/Resources/DiscussionResearchPapers/OntarioSocialHousingOverview.pdf] (date de consultation : 6 février 2007).
39. *Loi sur les sociétés coopératives, L.R.O. 1990, chapitre C.35*
40. Article 171 de la *Loi sur les sociétés coopératives*.
41. L'article 171.5 de la *Loi sur les sociétés coopératives* donne des circonstances où une unité locative peut être designée pour des personnes qui ne sont pas membres.
42. Voir *Iness* c. *Caroline Co-operative Homes Inc. (N° 5)* (2006), CHRR Doc. 06-450, 2006 TDPO 19 où le Tribunal de droits de la personne de l'Ontario a jugé la situation discriminatoire.
43. Une coopérative a essayé d'expulser une locataire qui n'effectuait pas les deux heures de travail bénévole exigées par le règlement chaque mois, bien qu'elle ait fourni une note écrite par son médecin indiquant qu'elle était incapable de faire ces tâches pour des raisons médicales. La Cour divisionnaire de l'Ontario a déclaré que la coopérative avait le devoir de respecter les droits de ses locataires en vertu du *Code des droits de la personne de l'Ontario* et de tenir compte des besoins d'un locataire souffrant d'une déficience jusqu'à la contrainte excessive. La Cour a appliqué le *Code* et s'est servi du document de la commission intitulé *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* pour juger que la coopérative aurait dû de manière raisonnable et appropriée obtenir des réponses de la part du médecin de la locataire, afin de déterminer si elle aurait pu effectuer certaines tâches bénévoles malgré son état médical. Si tel avait été le cas, la coopérative aurait pu l'accommoder en lui demandant d'effectuer des tâches dans la mesure de ses moyens ou, dans le cas d'une incapacité totale, l'accommoder en l'exemptant de travail bénévole. Il est peu probable qu'une contrainte excessive en matière de coûts en aurait résulté. La Cour a conclu qu'il serait injuste d'expulser la locataire, quelles que

soient les circonstances : *Eagleson Co-Operative Homes, Inc.* c. *Théberge,* [2006] O.J. N° 4584 (Cour sup. [Cour div.]).
44. *Walmer Developments* c. *Wolch* (2003), 67 R.O. (3d) 246 (Cour sup. [Cour div.]).
45. [2006] 1 R.C.S. 513. La décision fut rendue par la Cour divisionnaire de l'Ontario pour savoir s'il fallait expulser ou non le locataire d'une coopérative en vertu de la *Loi sur les sociétés coopératives*, voir *Eagleson Co-Operative Homes, Inc.* c. *Théberge, supra* note 43.
46. Voir le ministère des Affaires municipales et du logement, « Questions fréquentes –Foire aux Questions ». [En ligne]. [http://www/mah.gov.on.ca/userfiles/HTML/nts_1_26925_1.html] (date de consultation : 23 novembre 2006).
47. Il existe plusieurs sources en matière de normes d'occupation. Par exemple, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a élaboré le Canadian National Occupancy Standard pour la province et les gouvernements municipaux.
48. Novac, S., Darden, J., Hulchanski, J.D., & Seguin, A.M. « Housing Discrimination in Canada: What do we know about it? », Research Bulletin #11 (University of Toronto: Centre for Urban and Community Studies, décembre 2002), p. 6, [En ligne].
49. Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13.
50. Centre for Equality Rights in Accommodation, *Annual Report 2004-2005,* p. 6, [En ligne]. [http://www.equalityrights.org/cera/] (date de consultation : 28 août 2006).
51. La plupart des plaintes déposées à la Commission en 2004-2005 avaient pour motif des déficiences, la situation de famille, la race, la couleur; le sexe et la grossesse représentaient également un grand nombre de cas.
52. Le nombre de plaintes déposées dans ce domaine du logement a varié au cours du temps, mais le chiffre a été assez élevé ces dernières années. Par exemple, en 2000-2001, les plaintes concernant le logement représentaient 8 % des plaintes reçues par la Commission ontarienne des droits de la personne, alors qu'en 2001-2002, ce nombre était de 7 %.
53. Pour obtenir des renseignements plus détaillés sur la protection relative au logement dans le cadre du *Code des droits de la personne de l'Ontario,* veuillez voir la section intitulée *Le logement locatif et le* Code des droits de la personne *de l'Ontario* de ce document.
54. La législation en Alberta, en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan n'offre pas de dispositions explicites en matière de harcèlement. La législation en Nouvelle-Écosse aborde la question du harcèlement sexuel, mais pas de façon explicite toute autre forme de harcèlement.
55. La Commission des droits de la personne du Manitoba, *Housing Guidelines* (1998), [En ligne]. [http://www.gov.mb.ca/hrc/english/publications/housing.html]; Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, *Guideline on Discrimination in the Housing Sector* (2004), [En ligne]. [http://www.gnb.ca/hrc-cdp/e/Guideline-on-Housing-Discrimination.pdf].
56. Voir [http://142.213.87.17/en/human-rights/housing.asp?noeud1=1&noeud2=3&cle=5] (date de consultation : 8 janvier 2007).
57. B.C. Human Rights Coalition, *Human Rights: Your Rights to Know* (septembre 2003), [En ligne]. [http://www.bchrcoalition.org].
58. *Saskatchewan Human Rights Code,(*code des droits de la personne de la Saskatchewan) S.S. 1979, ch. S-24.1, parag. 11(2); *Prince* Edward Island *Human Rights Act, (*loi des droits de la personne de l'Île-du-Prince-Édouard) R.S.P.E.I. 1998, ch. H-12, paragr. 3(2).
59. Newfoundland and Labrador *Human Rights Code,* (code des droits de la personne de Terre-Neuve et Labrador), R.S.N.L. 1990, ch. H-14, alinéa 6(3)(c).
60. *Loi sur les droits de la personne* du Yukon. R.S.Y. 2002, ch. 116, alinéa 10(c); British Columbia *Human Rights Code,* (code des droits de la personne de la Colombie-Britannique), R.S.B.C. 1996, ch. 210, ar 8(2)(a).
61. En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve et Labrador, « le logement », tout comme les services et les installations, relève d'un domaine social séparé des autres mesures de protection relatives au logement, domaine où ces exceptions ne s'appliquent pas (« location » en Colombie-Britannique et droit d'occuper des « unités d'habitation » à Terre-Neuve).
62. *Loi sur les droits de la personne* du Yukon, *supra* note 60. paragr. 11(2); *Loi sur les droits de la personne* des Territoires du Nord-Ouest , S.N.W.T. 2002, ch. 18, paragr. 12(3).
63. Le British Columbia *Human Rights Code,* (code des droits de la personne de la Colombie-

Britannique), *supra* note 60, sous-alinéa 10 (2)(b)(i), et le *Saskatchewan Human Rights Code (*code des droits de la personne de la Saskatchewan*), supra* note 58, parag. 11(4) autorisent des exceptions relatives à l'âge, alors que les exceptions à Terre-Neuve ont trait à l'âge et à l'état familial; *Human Rights Act, supra* note 59, parag. 7(4).
64. *Loi sur les droits de la personne*, R.S.N.B.A. 1985, ch. 30, parag. 4(5).
65. British Columbia *Human Rights Code,* (code des droits de la personne de la Colombie-Britannique), *supra* note 60, alinéa 10(2)(c).
66. *Loi sur les droits de la personne* du Yukon, *supra* note 60, alinéa 11(3)(b); *Loi sur les droits de la personne* du Nunavut, S.Nu. 2003, ch. 12, alinéa13(2)(b); *Code des droits de la personne* du Manitoba, C.C.S.M. 1987, ch. H175, alinéa 16(2)(a).
67. Newfoundland and Labrador *Human Rights Code,* (code des droits de la personne de Terre-Neuve et Labrador, *supra* note 59, alinéa 6(3)(b).
68. British Columbia *Human Rights Code,* (code des droits de la personne de la Colombie-Britannique) *supra* note 60, paragr. 10(2); *Saskatchewan Human Rights Code,*(code des droits de la personne de la Saskatchewan), *supra* note 58, alinéa 2(1)(i).
69. Nova Scotia *Human Rights Act,* (loi sur les droits de la personne, R.S.N.S. 1989, ch. 214, paragr. 6(b); *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q. ch. C-12, art. 14.
70. Prince Edward Island *Human Rights Act,* (code des droits de la personne de l'Île-du-Prince-Édouard), *supra* note 58, art. 3.
71. Alberta *Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act, (*loi sur les droits de la personne, la citoyenneté et le multiculturalisme de l'Alberta), R.S.A. 1980, ch. H-14, parag. 5(a); *Loi sur les droits de la personne* des Territoires du Nord-Ouest, *supra* note 62, alinéa 12(1)(a)
72. *Loi sur les droits de la personne* du Nunavut, *supra* note 66, alinéa 16(2)(b); *Code des droits de la personne* du Manitoba,*supra* note 66 alinea 16(2)b.
73. *Saskatchewan Human Rights Code,* (code des droits de la personne de la Saskatchewan) *supra* note 58, paragr. 11(3).
74. Signé le 10 décembre 1948, G.A. Res. 217A (III), U.N. Doc. A/810, p. 71 (1948).
75. (1976) 993 U.N.T.S. 3, Can. T.S. 1976 No. 46.
76. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* fut adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948. le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* fut adopté par le Nations Unies en 1966 et est entré en vigueur en 1976. Le Canada l'a ratifié en 1976.
77. Paragr. 47(2) du *Code des droits de la personne* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. H. 19.
78. Paragr. 3(4) de la *Loi sur la location à usage d'habitation, supra* note 11.
79. Voir, à titre d'exemple, *Karoli Investments Inc.* c. *Reid*, [2006] O.R.H.T.D. N° 8 au paragraphe 75 et *Hillhurst Park Apartments* c. *Wolstat*, [2005] O.R.H.T.D. N° 33.
80. Une discussion de jurisprudence interprétant les règlements se trouve dans la section Le **critère de revenu minimal.**
81 Une personne ne peut pas faire l'objet de discrimination en raison de ses rapports, d'une association ou d'échanges avec une personne identifiée par un motif énuméré dans le *Code*. Par exemple, un propriétaire se comportera probablement de façon discriminatoire s'il refuse de louer un appartement à un homme dont le colocataire est une femme avec un enfant en bas âge.
82. La discrimination systémique peut également chevaucher d'autres types de discrimination qui ne sont pas neutres. Par exemple, une politique discriminatoire peut être aggravée par les attitudes discriminatoires d'une personne qui l'applique.
83. Pour obtenir plus de détails concernant les critères de revenu minimal, veuillez voir la section **Le critères de revenu minimal**.
84. Une règle ou une pratique peut être justifiée si elle est raisonnable et sincère. Cependant, elle ne sera acceptée qu'au cas où un changement ou une exception à la règle serait trop coûteuse ou créerait un danger en matière de santé ou de sécurité. Si ceci ne peut pas être démontré, il faut changer ou faire une exception à la règle ou à la pratique afin qu'il n'y ait pas de discrimination contre une personne ou un groupe particulier de personnes protégés par le *Code*.
85. Le document se trouve à l'adresse suivante :
[http://www.csa-intl.org/onlinestore/GetCatalogItemDetails.asp?mat=2004958&Pa].
86. Voir [http://www.design.ncsu.edu:8120/cud/univ_design/princ_overview.htm].

87. *Di Marco* c. *Fabcic* (2003), CHRR Doc. 03-050, 2003 HRTO 4.
88. Le concept « d'intersectionnalité » a été défini comme étant « une oppression intersectionnelle qui naît de la combinaison de plusieurs types d'oppressions qui ensemble produisent une situation unique et distincte de toute autre forme de discrimination… » M. Eaton, « Patently Confused, Complex Inequality and *Canada* c. *Mosso* » (1994) 1 Rev. Cons. Stud. 203, p. 229.
89. Commission ontarienne des droits de la personne, *An Intersectional Approach to Discrimination: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims* (Toronto, Imprimeur de la Reine, 2001), [En ligne]. [www.ohrc.on.ca].
90. La racialisation est un processus au cours duquel les sociétés construisent les races comme étant réelles, différentes et inégales et de façons qui importent dans la vie économique, politique et sociale. On préfère généralement ce terme aux descriptions telles que « minorité raciale », « minorité visible » ou « personne de couleur » parce qu'il exprime la race en tant que construction sociale plutôt qu'une description de personnes basée sur des caractéristiques perceptibles. Voir la Commission ontarienne des droits de la personne, *Politique et Directives sur le Racisme et la Discrimination Raciale* (Toronto, Imprimeur de la Reine, 2005), [En ligne]. [http://ohrc.on.ca/french/publications/racism-and-racial-discrimination-policy.pdf] [ci-après politique de discrimination raciale].
91. *Richards* c. *Waisglass* (1994), 24 C.H.R.R. D/51 (Com. enq. Ont.).
92. Voir aussi *Watson* c. *Antunes* (1998), CHRR Doc. 98-063 (Com. enq. Ont.) où la commission d'enquête a jugé que l'intimé faisait preuve de discrimination envers les plaignants, une femme noire qui désirait louer un appartement et sa mère. L'intimé leur a montré l'appartement à contrecœur, puis a menti à la mère lorsque celle-ci a rappelé pour le louer en lui disant que l'appartement était déjà loué. Voir également *Baldwin* c. *Soobiah* (1983), 4 C.H.R.R. D/1890 (Com. enq. Ont.) où une commission d'enquête a jugé un cas apparemment fondé de discrimination en matière de logement locatif lorsque l'intimé a dit à des locataires potentiels d'une certaine race que la propriété était louée, puis a dit à des locataires potentiels d'une autre race que l'appartement était toujours à louer. Autrement dit, les refus de la part du propriétaire de louer l'appartement à des personnes appartenant à un groupe ethnique distinct ont été jugés comme étant la preuve d'une discrimination illégale.
93. Les cours américaines acceptent généralement les données des enquêtes de vérification comme des preuves solides de discrimination raciale. Veuillez voir Massey, D.S. and Lundy, G. « Use of Black English and Racial Discrimination in Urban Housing Markets » (mars 2001), *Urban Affairs Review* n° 36(4), p. 452 et 454.
94. Dion, K.L. « Perceptions of Housing Discrimination in Toronto: The Housing New Canadians Project » (2001), Journal of Social Issues n° 57, p. 523 et 527.
95. On a défini le « profilage linguistique » comme étant « la détermination de caractéristiques telles que le statut socio-économique à partir de la façon dont une personne utilise le langage ». Voir [http://www.wordspy.com/words/linguisticprofiling.asp] (date de consultation : 3 janvier 2007).
96. Massey & Lundy, *supra* note 93 p. 466-7.
97. Voir à titre d'exemple, Dion, *supra* note 94 p. 528.
98. On peut décrire « l'islamophobie » comme le fait d'appliquer des stéréotypes, de faire preuve de partialité ou de commettre des actes hostiles envers des personnes musulmanes ou des fervents de l'islam en général. En plus d'actes individuels d'intolérence ou de profilage racial, l'islamophobie mène à percevoir les musulmans comme étant une grande menace pour la sécurité sur les plans institutionnel, systémique et social. Voir la politique de discrimination de la Commission, *supra* note 90.
99. *Ontario (Human Rights Comm.)* c. *Elieff* (1996), 37 C.H.R.R. D/248 (Cour de l'Ont. [Div. rég.]), rev'g in part (1994), 25 C.H.R.R. D/163 (Com. enq. de l'Ont.).
100. *Fancy* c. *J & M Apartments Ltd.* (1991), 14 C.H.R.R. D/389 (B.C.C.H.R.).
101. *Chauhan* c. *Norkam Seniors Housing Cooperative Association* (2004), 51 C.H.R.R. D/126, 2004 BCHRT 262.
102. *King* c. *Bura* (2004), 50 C.H.R.R. D/213, 2004 HRTO 9.
103. D'autres exemples de harcèlement racial dans le domaine des commodités de logement : *Morrison* c. *Effort Trust Realty Co.* (1993), 26 C.H.R.R. D/119 (Com. enq. de l'Ont.) et

Fuller c. *Daoud* (2001), 40 C.H.R.R. D/306 (Com. enq. de l'Ont.).
104. Comme mentionné précédemment, l'article 12 du *Code* offre une protection contre la discrimination basée sur l'association avec des personnes identifiées par les motifs énumérés par le *Code* et permet aux personnes de bénéficier d'un recours quand leur droit a été violé.
105. *John* c. *Johnstone*, (16 septembre 1977), N° 82, Eberts (Com. enq. de l'Ont.).
106. *Hill* c. *Misener* (No. 1) (1997), 28 C.H.R.R. D/355 (N.S. Bd. Inq.).
107. Klos, N.« Aboriginal Peoples and Homelessness: Interviews with Service Providers » (1997) *Canadian Journal of Urban Research*, n° 6(1), p. 40-48.
108. *Flamand* c. *DGN Investments* (2005), 52 C.H.R.R. D/142 (HRTO).
109. *Ibid.* au paragraphe 137.
110. Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 p. 49.
111. *Ibid.* p. 50.
112. Chisholm, *supra* note 1 p. 19.
113. Grant, M.R. & Danso, R.K. « Access to Housing as an Adaptive Strategy for Immigrant Groups: Africans in Calgary » (2000), *Canadian Ethnic Studies*, n° 32(3) p. 19.
114. *Rental Market Report: Toronto CMA, supra* note 7 p. 3.
115. Barahona, F. « Immigrants hit with 'illegal' rents: Landlord demands up to year's rent from newcomers », *Toronto Star* (29 juillet 2001); « Forum hears of discrimination in housing: Would-be tenants say they were victims of racism » *Toronto Star* (21 mars 2002).
116. Le *Code* et le *Règlement* 290/98 permettent aux propriétaires de demander des renseignements sur les antécédents en matière de location d'un possible locataire. Cependant, d'après la décision dans *Ahmed* c. *177061 Canada Ltd.* (2002), 43 C.H.R.R. D/379 (Com. enq. de l'Ont.), considérer l'inexistence d'antécédents en matière de location comme un antécédent négatif est un acte discriminatoire où le manque d'antécédent en matière de location est un motif énuméré par le *Code*.
117. Grant & Danso, *supra* note 113.
118. Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 p. 20.
119. *Ibid.* p. 52.
120. *Ibid.* p. 53.
121. *Ibid.* p. 50-51.
122. *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34 p. 8.
123. *Conway* c. *Koslowski* (1993), 19 C.H.R.R. D/253 (Com. enq. de l'Ont).
124. *Leong* c. *Cerezin* (1992), 19 C.H.R.R. D/381 (B.C.C.H.R.). L'intimé s'est également plaint de l'origine sino-canadienne du plaignant.
125. *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34 p. 8.
126. Carter, T. & Polevychok, C. *Housing is Good Social Policy* (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2004), p. 8.
127. Le 20 février 2002. Les recommendations sont en ligne à : [www.owjn.org/issues/w-abuse/hadley2.htm].
128. On discutera plus en détail de la discrimination basée sur la situation de famille à la section intitulée **L'état familial** de ce document.
129. *Turanski* c. *Fifth Avenue Apartments* (1986), 7 C.H.R.R. D/3388 (B.C.C.H.R.).
130. Statistics Canada, *Women in Canada 2000: A Gender-based Statistical Report* (Catalogue N° 89-503-XPE), p. 138.
131. *Ibid.* p. 139.
132. *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34 p. 11.
133. *Raphaël* c. *Conseil Des Montagnais du Lac Saint-Jean*, (1995) 23 C.H.R.R. D/259 (C.H.R.T.).
134. Mann, M.M. *Les femmes autochtones : Un document d'information sur les problèmes* (préparé pour Condition féminine Canada, août 2005), [En ligne]. [http://www.cfc-swc.gc.ca/resources/consultations/ges09-2005/aboriginal_f.htm] (date de consultation : 30 mars 2007). Un processus de consultation national sur la division des biens matrimoniaux dans les réserves a été lancé en septembre 2006. Voir le communiqué de presse d'Affaires indiennes et du Nord Canada : *Enjeu de la division des biens matrimoniaux dans les réserves : le Canada, l'APN et l'AFAC vont de l'avant avec des consultations* (29 septembre 2006).
135. *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34 p. 10-11.

136. National Working Group on Women and Housing, *Some Facts on Women and Housing in Canada*, [En ligne]. [http://www.equalityrights.org/NWG/facts.htm] (date de consultation : 30 août 2006).
137. Voir Novac, Darden, Hulchanski & Seguin, *supra* note 48 p. 3.
138. *Reed* c. *Cattolica Investments Ltd.* (1996), 30 C.H.R.R. D/331 (Com. d'enq. de l'Ont.).
139. Novac, S. « Sexual Harassment of Women Tenants » (1990) Canadian Women's Studies, no 11, p. 2 à 58.
140. [1995] 2 R.C.S. 418, paragr. 72, L'Heureux-Dubé J.
141. *Vander Schaaf* c. *M & R Property Management Ltd.* (2000), 38 C.H.R.R. D/251 (Com. d'enq. de l'Ont.).
142. Pour d'autres exemples canadiens de discrimination fondée sur la situation de famille, voir les causes suivantes : *Swaenepoel* c. *Henry* (1985), 6 C.H.R.R. D/3045 (Man. Bd. Adj.) : une commission a jugé que les plaignantes, un groupe de trois femmes célibataires, avaient fait l'objet de discrimination de la part des intimés qui avaient manifesté des préjugés à l'égard de colocataires célibataires de même sexe ne correspondant pas au modèle de la famille nucléaire; *Gurman* c. *Greenleaf Meadows Investment Ltd* (1982), C.H.R.R. D/808 (Man. Bd. Adj.) : une commission a jugé qu'un intimé avait fait preuve de discrimination envers les plaignants, deux sœurs et un frère, parce qu'ils constituaient un groupe d'adultes célibataires de sexe différent; *Wry* c. *Cavan Realty (C.R.) Inc.* (1989), 10 C.H.R.R. D/5951 (B.C.C.H.R.) : le British Columbia Council (le conseil des droits de la personne de la Colombie-Britannique) a jugé que le plaignant (un homme célibataire) avait été victime de discrimination parce que l'intimé ne voulait louer qu'à des familles et à des couples mariés. Le conseil a estimé que cela constituait une discrimination fondée sur le sexe et la situation familiale.
143. *Booker* c. *Floriri Village Investments Inc.* (1989), 11 C.H.R.R. D/44 (Com. d'enq. de l'Ont.).
144. *Raweater* c. *MacDonald*, (2004), 51 C.H.R.R. D/459, 2005 BCHRT 63.
145. *Falkiner* c. *Ontario (ministère des Services sociaux et communautaires)* (2002), 59 O.R. (3d) 481 (C.A.). Cette décision, rendue en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, a annulé la définition de « conjoint » contenue dans la *Loi sur les prestations familiales*, laquelle établissait qu'il y avait relation maritale dès le moment où un homme et une femme commençaient à vivre ensemble. Cette définition avait pour conséquence de priver de nombreuses personnes, en particulier des femmes bénéficiaires de l'aide sociale, de leur droit à des prestations. Le tribunal a estimé que la décision entraînait une discrimination fondée sur le sexe, la situation familiale et le statut de bénéficiaire de l'aide sociale.
146. Dans une cause fédérale, *Schaap* c. *Canada (forces armées)* (1988), 12 C.H.R.R. D/451 (CAF), la Cour d'appel a jugé que le Tribunal canadien des droits de la personne avait commis une erreur de droit en statuant que les protections contre la discrimination fondée sur la situation familiale ne protègent pas les conjoints de fait.
147. *Matyson* c. *Provost* (1987), 9 C.H.R.R. D/4623 (Com. d'enq. de la Sask.).
148. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Série sur le logement selon les données du recensement de 2001*. Le point en recherche - Série socio-économique 4-002 (Ottawa, 2004). Au Canada, on considère qu'un ménage est en situation de besoins impérieux : s'il consacre au moins 30 % de son revenu avant impôt aux paiements d'hypothèque, aux taxes et impôts, aux charges de service public et aux loyers; si le logement a besoin de réparations importantes; ou si les parents et les enfants ou des enfants de sexe différent de plus de cinq ans, partagent la même chambre à coucher.
149. *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19.
150. Carter & Polevychok, *supra* note 126 à 15.
151. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Le logement des enfants au Canada* (2000).
152. Chau, S. et al., *One in Five … Housing as a Factor in the Admission of Children to Care* (Centre for Urban and Community Studies, Toronto, novembre 2001).
153. *Women and Housing in Canada: Barriers to Equality, supra* note 34.
154. *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19.
155. Voir Zukewich, N. « Soins informels non rémunérés » (automne 2003), *Tendances sociales canadiennes*, n° 70, p. 14, [En ligne].

[http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/Statcan/11-008-XIE/0020311-008-XIE.pdf].
156. Khosla, P. *If Low Income Women of Colour Counted in Toronto* (Community Social Planning Council of Toronto, Toronto, 2003), p. 23 et suivantes, [En ligne]. [http://www.socialplanningtoronto.org/Research%20&%20Policy%20Updates/Low%20Income%20Women%20of%20Colour%20Aug03.pdf].
157. *Fakhoury* c. *Las Brisas Ltd.* (1987), 8 C.H.R.R. D/4028 (Com. d'enq. de l'Ont.). Cette cause est aussi importante en raison de son examen express des débats de politiques publiques et des documents internationaux relatifs aux droits de la personne, comme la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.
158. Par exemple, dans *Thurston* c. *Lu* (1993), 23 C.H.R.R. D/253 (Com. d'enq. de l'Ont.), un tribunal a jugé que le fait de refuser à une femme le droit de présenter une demande pour un appartement et de lui opposer un refus catégorique parce qu'elle a un enfant constituait une discrimination *prima facie*. Dans la cause *Cunanan* c. *Boolean Developments Ltd.* (2003), 47 C.H.R.R. D/236, 2003 TDPO 17, un tribunal a jugé qu'il y avait violation du *Code*, le locateur ayant refusé de louer à la plaignante parce que la famille de celle-ci, qui comprenait trois adolescents, n'avait pas la taille « idéale » selon les « normes » canadiennes et, par conséquent, ne faisait pas l'affaire. Dans la cause *Peterson* c. *Anderson* (1991), 15 C.H.R.R. D/1 (Com. d'enq. de l'Ont.), un tribunal a jugé que l'éviction d'une locataire enceinte constituait une discrimination fondée sur la situation familiale ainsi que sur le sexe. Le tribunal a constaté des éléments de preuve de stéréotypes et de préjugés concernant la situation de parent seul et les relations conjugales hors mariage, et cela même s'il n'existait aucune restriction d'ordre général concernant les enfants dans l'immeuble.
159. *Fakhoury* c. *Las Brisas Ltd.*, *supra* note 157. Cette cause portait notamment sur une politique selon laquelle une famille de quatre personnes, composée d'un parent et de trois enfants, était obligée de louer un appartement d'au moins trois chambres à coucher. Le tribunal a jugé que cette inégalité de traitement n'avait aucune justification raisonnable.
160. *Booker* c. *Floriri Village Investments Inc.*, *supra* note 143.
161. *Ward* c. *Godina* (1994), CHRR Doc. 94-130 (Com. d'enq. de l'Ont.).
162. *Desrochers* c. *Québec (Comm. des droits de la personne)* (1997), 30 C.H.R.R. D/345 (C.A. Qué.).
163. *Cunanan* c. *Boolean Developments Limited*, supra note 158. Voir aussi *Fakhoury* c. *Las Brisas Ltd.*, *supra* note 157.
164. *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force*, *supra* note 19 at 91.
165. Khosla, P. *supra* note 156, p. 23 et suivantes.
166. *St. Hill* c. *VRM Investments Ltd.* (2004), CHRR Doc. 04-023. 2004 TDPO 1.
167. Voir, par exemple, *Huot* c. *Chow* (1996), CHRR Doc 96-178 (B.C.C.H.R.).
168. *St. Hill* c. *VRM Investments Ltd*, *supra* note 166, paragr. 29.
169. Le *Code* autorise, dans certains cas, le traitement préférentiel des personnes âgées. Par exemple, l'article 15 autorise les logements réservés aux personnes âgées de plus de 64 ans; l'article 14 autorise les programmes spéciaux visant à alléger un préjudice ou un désavantage, tels que des projets de logements sans barrières destinés aux personnes âgées handicapées; et l'article 18 protège les groupements religieux, philanthropiques, éducatifs, de secours mutuel ou social, dont le principal objectif est de servir les intérêts des personnes âgées et dont une partie des services consiste à fournir des logements. En revanche, il n'est pas permis d'invoquer un « mode de vie adulte » pour exclure d'un logement des enfants ou des personnes dont l'âge est inférieur à une certaine limite. Voir Commission ontarienne des droits de la personne, *Politique sur la discrimination fondée sur l'âge à l'endroit des personnes âgées* (Imprimeur de la Reine, Toronto, 2002), [En ligne]. [http://www.ohrc.on.ca] [ci-après appelée *Politique relative à l'âge*].
170. Page, S. « Accepting the Gay Person: Rental Accommodation in the Community » (1998), *Journal of Homosexuality*, n° 36(2), p. 31.
171. *Ibid.*, p. 37.
172. Voir *A.* c. *Colloredo-Mansfeld* (n° 3) (1994), 23 C.H.R.R. D/328 (Com. d'enq. de l'Ont.) et *Grace* c. *Mercedes Homes Inc.* (n° 1) (1995), 23 C.H.R.R. D/350 (Com. d'enq. de l'Ont.).
173. Voir, par exemple, *Québec (Comm. des droits de la personne et des droits de la jeunesse) et Dubé* c. *Martin* (1997), 33 C.H.R.R. D/487 (T.D.P.Q.), cause dans laquelle un tribunal du

Québec a jugé que tenter d'invoquer la liberté de religion pour justifier une politique de refus de location aux personnes homosexuelles était inacceptable. Voir également *Outingdyke* c. *Irving Apartments Ltd.* (2005), CHRR Doc. 05-565, 2005 BCHRT 443.

174. Fondé sur la définition d'« âge » dans l'article 10 du *Code*. Cependant, le paragraphe 4(1) du *Code* garantit aussi un traitement égal en matière de logement aux personnes de 16 et 17 ans qui ne dépendent plus de l'autorité parentale.

175. *Arzem* c. *Ontario* (ministère des Services sociaux et communautaires (N° 6) *(2006)*, 56 C.H.R.R. D/426, 2006 TDPO 17, dans le contexte des plaintes pour discrimination relative à l'offre de services aux personnes autistes fondée sur l'âge et le handicap.

176. *Sinclair* c. *Morris A. Hunter Investments Ltd.* (2001), 41 C.H.R.R. D/98 (Com. d'enq. de l'Ont.).

177. Pour une cause connexe, voir *Dominion Management* c. *Vellenosi* (1989), 10 C.H.R.R. D/6413 (Com. d'enq. de l'Ont.) : une commission d'enquête de l'Ontario a jugé que la plaignante, une femme de 37 ans, avait été victime de discrimination fondée sur l'âge parce que les propriétaires préféraient louer à des couples plus âgés et plus riches. Voir également *Garbett* c. *Fisher* (1996), 25 C.H.R.R. D/379 (Com. d'enq. de l'Ont.).

178. *Bushek* c. *Registered Owners of Lot SL 1, Plan LMS13, Dist. Lot 384A, New Westminister Land Dist.* (1997), CHRR Doc. 97-224, paragr. 48 (B.C.C.H.R.). Voir aussi *Watkins* c. *Cypihot* (2000), CHRR Doc. 00-036, 2000 BCHRT 13, et *Cunanan* c. *Boolean Developments Limited*, *supra* note 158.

179. Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 p. 50-51.

180. Voir la *Politique relative à l'âge* de la Commission pour de plus amples renseignements sur l'interprétation du *Code* par la Commission en ce qui concerne la discrimination en matière de logement et les personnes âgées, *supra* note 169.

181. Voir l'Annexe B, **Glossaire des termes**, pour la définition complète de « handicap ».

182. *Yale* c. *Metropoulos* (1992), 20 C.H.R.R. D/45 (Com. d'enq. de l'Ont.).

183. Voir *Di Marco* c. *Fabcic* (2003), *supra* note 87.

184. *Julie Ramsey* c. *S.W.M. Investments* (22 août 1994), N° 642 (Com. d'enq. de l'Ont.) [non publié].

185. *Loi sur le code du bâtiment* de l'Ontario, *1992*, L.O.1992, c. 23.

186. En mars 2002, la Commission a communiqué de nombreuses propositions au ministère des Affaires municipales et du logement au sujet des exigences du *Code du bâtiment* en matière d'accès facile. La Commission a indiqué des moyens d'incorporer des principes relatifs aux droits de la personne dans le *Code du bâtiment*, et a mis l'accent sur la nécessité d'une meilleure harmonisation entre les deux *Codes*. On peut consulter l'exposé complet présenté par la Commission dans le cadre des consultations sur le *Code du bâtiment* sur le site Web de la Commission au www.ohrc.on.ca.

187. Voir, par exemple, *Quesnel* c. *London Educational Health Centre* (1995), 28 C.H.R.R. D/474 (Com. d'enq. de l'Ont.).

188. *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario, 2005*, L.O. 2005, c. 11.

189. *Aquilina* c. *Pokoj* (1991), 14 C.H.R.R. D/230 (Com. d'enq. de l'Ont.).

190. *Weiher* c. *Polhill* (2003), 47 C.H.R.R. D/104, 2003 TDPO 13.

191. Voir également la discussion sur les obstacles à la création de logements abordables et avec services de soutien pour les personnes handicapées dans la section consacrée à **l'accès à des logements locatifs abordables**.

192. Page, *supra* note 170.

193. *Iness* c. *Caroline Co-operative Homes Inc.*, *supra* note 42.

194. *Ibid.*, parag. 43.

195. *Falkiner* c. *Ontario (ministère des Services sociaux et communautaires)*, *supra* note 145.

196. *Willis* c. *David Anthony Philips Properties* (1987), 8 C.H.R.R. D/3847 (Com. d'enq. de l'Ont.).

197. *Kostanowicz* c. *Zarubin* (1994), 28 C.H.R.R. D/55 (Com. d'enq. de l'Ont.).

198. *Québec (Comm. des droits de la personne)* c. *Whittom* (1993), 20 C.H.R.R. D/349 (Trib. Qué.), appel accueilli, *Whittom* c. *Québec (Comm. des droits de la personne)* (1997), 29 C.H.R.R. D/1 (C.A. Qué.).

199. *Québec (Comm. des droits de la personne)* c. *Gauthier* (1993), 19 C.H.R.R. D/312 (T.D.P.Q.) [Résumé en anglais].
200. *Québec (Comm. des droits de la personne)* c. *Coutu* (N° 2) (1995), 26 C.H.R.R. D/31 (Trib. Qué.).
201. *Garbett* c. *Fisher, supra* note 177.
202. Voir *Larson* c. *Graham* (1999), 35 C.H.R.R. D/382 (B.C.H.R.T.).
203. Renseignements tirés de [http://www.toronto.ca/socialservices/Policy/Basic.htm] (date de consultation : 9 janvier 2007).
204. Le rapport Golden sur les sans-abri recommandait que le volet logement de l'aide sociale qui, à l'heure actuelle, désavantage Toronto, soit ajusté pour refléter les conditions du marché local. Voir *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19, p. vii.
205. Information tirée de Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 à 45.
206. Toronto Community and Neighbourhood Services, *Social Assistance and Social Inclusion: Findings from Toronto Social Services' 2003 Survey of Single Parents on Ontario Works* (juin 2004), [En ligne] [http://www.toronto.ca/socialservices/pdf/singleparentsurvey.pdf].
207. Ministère des Services sociaux et communautaires, *Ontario au travail : Rapport statistique trimestriel*, (décembre 2006), [En ligne].[http://www.mcss.gov.on.ca/NR/rdonlyres/D9824999-9F95-4BC7-9C78-BDCF943CCB42/1076/OntarioWorksfre1.pdf df].
208. Les taux de l'aide sociale ont été augmentés de 3 % pour les prestataires d'OT et du POSPH début 2005 et de 2 % en 2006. Le montant maximum d'allocation-logement dans le cadre d'Ontario au travail se situe entre 342 $ par mois pour une personne seule et 708 $ par mois pour une famille de six personnes ou plus. Un parent seul avec deux enfants recevrait une allocation-logement de 583 $ par mois, plus une allocation pour besoins essentiels de 602 $ par mois (selon l'âge des enfants), soit un revenu mensuel maximum de 1185 $; mémoire du ministère des Services sociaux et communautaires, Consultation sur l'état familial et Income Security Advocacy Centre, *Social Assistance Rates Fact Sheet*, [En ligne].[http://www.incomesecurity.org/documents/2PercentIncreaseDetailedFactsheetNovember2006.pdf].
209. Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Rapport du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, conclusions finales : Canada*, (20 mars 2003, A/58/38(Part I), paragr. 336-389 à 357-8.
210. Hulchanski, J.D. *How Households Obtain Resources to Meet their Needs: The Shifting Mix of Cash and Non-Cash Sources* (Université de Toronto, Toronto, 1994), p. 34-35; Ornstein, M. *Income and Rent: Equality Seeing Groups and Access to Rental Accommodation Restricted by Income Criteria* (Université York, Toronto, 1994), p. 63.
211. Stapleton, J. *Report on Social Assistance Programs in Ontario* (avril 1994), p. 8.
212. Commission des droits de la personne, *Pauvreté et droit au logement en toute égalité : une approche systémique* (Québec, avril 1997), p. 50.
213. Le rapport du Québec indique également que :
    - le logement ne saurait être considéré comme un bien comme les autres, car il répond au besoin humain primordial de logement;
    - les propriétaires sont obligés d'offrir des logements convenables sans discrimination aux personnes qui peuvent démontrer leur aptitude à remplir réellement les obligations auxquelles elles s'engagent en signant un bail, sans préjugé à l'égard de l'importance et de la source de leurs revenus, de même que de la proportion que le loyer représente par rapport à ces revenus;
    - l'existence de risques ne saurait justifier le refus automatique de louer à des personnes bénéficiant de l'aide sociale.
214. *Kearney* c. *Bramalea Ltd.* (N° 2)(1998), 34 C.H.R.R. D/1 (Com. d'enq. de l'Ont.).
215. (2001), 39 C.H.R.R. D/111 (Cour sup. de l'Ont.).
216. *Vander Schaaf* c. *M.R. Property Management Ltd., supra* note 141.
217. *Ibid.*
218. Le lien entre l'appartenance à un groupe répertorié dans le *Code* et la probabilité d'avoir de faibles revenus a été reconnu par le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario dans

plusieurs décisions ainsi que par d'autres tribunaux. Par conséquent, il est probable que les mesures qui désavantagent les personnes à faible revenu désavantagent de façon disproportionnée les membres des groupes énumérés dans le *Code*.
219. Chisholm, *supra* note 1 p. 26.
220. *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19.
221. Dans le rapport Golden, on définit les sans-abri comme des personnes qui sont visibles dans la rue ou résident dans des centres pour itinérants, qui vivent dans des logements illégaux ou temporaires (sans-abri « invisibles ») ou qui présentent un risque imminent de devenir des sans-abri. *Ibid.* p. iii.
222. *Ibid.*
223. Cependant, le problème des sans-abri à Toronto est particulièrement grave. Selon certains rapports, le nombre de sans-abri par habitant est plus élevé à Toronto qu'à New York et que dans d'autres grandes villes des États-Unis. Lorsque l'on tient compte des différences de population, le pourcentage de personnes ayant recours à des refuges serait 15,8 % plus élevé à Toronto qu'à New York. Pour plus de renseignements, voir Shapcott, *supra* note 10 à 7.
224. *Ibid.* p. 2.
225. Information tirée de *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19 à iv.
226. *Ibid.* p. v.
227. *Ibid.* chapitre 4.5.
228. Hulchanski, J.D. « People Without Housing: Homelessness is a Human Rights Violation » (2000) 15(1) Speaking About Rights (Fondation canadienne des droits de la personne, [En ligne].[http://tdrc.net/Report-00-02-DH.htm] (date de consultation : 19 octobre 2006). Le professeur Hulchanski est un spécialiste des questions de politiques de logement, de bien-être social, de développement communautaire et de droits de la personne.
229. *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19.
230. Voir l'article 17 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, *supra* note 74.
231. *Ibid.* article 22.
232. *Ibid.* article 23.
233. *Ibid.* article 26.
234 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale 4 : Le droit à un logement suffisant*, 13 décembre 1991, parag. 11(1).
235. En 1995, Les Nations Unies estimaient qu'il existait pas moins de 81 ententes officielles traitant de questions telles que l'élimination de la pauvreté, la création d'emploi et l'intégration sociale; Foster, J.W. « Meeting the Challenges: Renewing the Progress of Economic and Social Rights » (1998) R.D.U.N.B. n° 47, p. 197.
236. Étant donné qu'il n'existe pas de procédure de plainte dans le cadre du *PIRDESC*, son principal outil d'application est la présentation des rapports des États. Dans les articles 16 et 17, les États parties s'engagent à présenter régulièrement au Comité du *PIRDESC* des rapports sur les programmes et les lois qu'ils ont adoptés, et sur les progrès qu'ils ont accomplis en vue de protéger les droits reconnus dans le Pacte. Les Nations Unies ont établi des lignes directrices pour la préparation de ces rapports.
237. Par exemple, les Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1998 faisaient état de graves inquiétudes concernant la concrétisation des droits économiques et sociaux dans des pays riches comme le Canada. Dans les plus récentes Observations finales, datant de 2006, on rappelle que la plupart des recommandations de 1993 et 1998 n'ont pas été mises en œuvre : « Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada », *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte (Observations finales – Canada)*, 10 décembre 1998, E/C.12/1/Add.31 et Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 and 17 du Pacte (Observations finales – Canada)*, 19 mai 2006, E/C.12/CAN/CO/4, E/C.12/CAN/CO/5 [ci-après appelées *Observations finales de 2006*].
238. Le Comité a répertorié une série de sujets de préoccupation, tels que la réponse du Canada à la situation des sans-abri, la pénurie de logements abordables, l'insuffisance du salaire

minimum et des taux de l'aide sociale, l'augmentation du taux de pauvreté parmi les groupes protégés par le *Code*, les disparités entre la population autochtone et afro-canadienne, et le reste de la population en ce qui concerne la concrétisation des droits reconnus dans le *PIRDESC*, les coupures dans les programmes sociaux, les effets discriminatoires de ces coupures sur certains groupes défavorisés, et les obstacles importants que les législations nationales opposent à l'application du *PIRDESC*. Pour plus de renseignements, voir les *Observation finales de 2006*.
239. *Ibid.*
240. *Ibid.*
241. Voir par exemple : Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies : « Conclusions sur le rapport du Canada concernant les droits visés aux articles 10 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », UN doc. E/C.12/1993/19; 20 CHRR C/1. Voir également la couverture des médias, par exemple l'article « Canada's "Poor Face 'Emergency" » : UN », *The Toronto Star* (23 mai 2006), dans lequel il était rapporté que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies avait à nouveau critiqué le Canada, dans son rapport annuel de 2006, en raison du caractère inaccessible de son programme d'assurance-emploi et de la faiblesse des salaires minimums, et parce qu'il a laissé le problème des sans-abri et du manque de logements adéquats devenir une « urgence nationale ».
242. Comité des droits de l'homme, « Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'article 40 du Pacte », 7 avril 1999, CCPR/C/79/Add.105.
243. Il faut cependant noter que la commission des droits de la personne n'exerce aucun contrôle sur le contenu de sa loi habilitante et doit compter sur le gouvernement provincial en question pour faire des changements par l'intermédiaire du processus législatif.
244. *Québec (Comm. des droits de la personne)* c. *Gauthier*, *supra* note 199.
245. Par exemple, voir : Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel de 1997* (Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, 1997). De plus, en 2001, l'Association canadienne des commissions et conseils des droits de la personne (ACCCDP) a adopté une résolution, appuyée sans réserve par la Commission ontarienne des droits de la personne, recommandant l'ajout de la condition sociale à la liste des motifs de discrimination, résolution qui a été communiquée à tous les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'au gouvernement fédéral. En Saskatchewan et en Colombie-Britannique, des propositions de réforme relative aux droits de la personne ont apporté un appui significatif à l'idée d'inclusion de la condition sociale dans la législation sur les droits de la personne. Mackay, A.W.,Piper,T., et Kim, N. *La condition sociale, motif de distinction illicite aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne* (La révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, 2000).
246. En 1998, la sénatrice Erminie Cohen a présenté le projet de loi S-11 qui aurait ajouté la condition sociale comme motif illicite de discrimination en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le projet de loi a été adopté à l'unanimité par le Sénat et, le 19 octobre 1998, il a été adopté en première lecture par la Chambre des communes. Le 8 avril, la ministre de la Justice, Anne McLellan, a annoncé la création du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, chargé, entre autres, d'étudier la possibilité d'inclure la condition sociale dans la *Loi*. Cinq jours plus tard, le projet de loi S-11 a été rejeté en deuxième lecture.
247. Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision* (Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sous l'autorité du ministre de la Justice et procureur général du Canada, 2000) (Président : Gérard La Forest).
248. La loi du Nouveau-Brunswick a été modifiée et est entrée en vigueur le 21 janvier 2005, et les Territoires du Nord-Ouest ont inclus le motif dans leur *Loi sur les droits de la personne*, L.T.N.-O. 2002, c.18.
249. Les définitions données dans la loi précisent que ce « groupe social identifiable » doit être « socialement ou économiquement défavorisé ». La *Newfoundland and Labrador Humand Rights Act*, (loi des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador) inclut le terme « origine sociale » comme motif de protection, ce qui concerne davantage la situation d'une personne à sa naissance que sa situation courante.
250. La couverture est étendue aux contrats, à l'éducation, à l'emploi, au logement, aux gens de

métiers et aux associations professionnelles, aux services publics (restaurants, magasins, hôtels, services gouvernementaux, *etc.*), aux publications, à l'achat de biens, aux emplois et aux syndicats.
251. Le Nunavut et la Colombie-Britannique précisent : « source de revenu légale ».
252. Voir par exemple Bahdi, Reem« A Modest Proposal: Using International Law and the Ontario Human Rights Code Against Child Poverty », *Conference Proceedings* de la Commission ontarienne des droits de la personne, Conférence sur les droits économiques, sociaux et culturels (décembre 2000), p. 88-89.
253. *Baker* c. *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, parag. 70-71, citant Sullivan, R. *Driedger on the Construction of Statutes* (3e éd. 1994), p. 330.
254. Le résumé des travaux, *Human Rights Commissions: Future Directions*, est disponible sur le site Web de la CODP au www.ohrc.on.ca.
255. On peut trouver le texte des résolutions sur le site Web de la CODP.
256. Ce document de septembre 2001 est disponible dans la section « Publications » du site Web de la CODP, au www.ohrc.on.ca.
257. Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 p. 35-36.
258. *Ibid.* p. 36.
259. Voir [http://www.tiresias.org/guidelines/inclusive.htm].
260. *Ibid. p.* 7.
261. *Ibid.*
262. Chapitre 10 du *Code des droits de la pesonne* de l'Ontario.
263. Chapitre 10 du *Code des droits de la personne* de l'Ontario.
264. *Ibid.*
265. Eaton, M. *supra* note 88 p. 229.
266. Voir le site Web du Programme ontarien de logements sans but lucratif : [http://www.onpha.on.ca/issues_position_papers/housing/].
267. Voir le site Web du ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario : [http://www.health.gov.on.ca/english/public/program/ltc/13_housing.htm].
268. Voir http://www.wordspy.com/words/linguisticprofiling.asp (date de consultation : 3 janvier 2007).
269. Engeland, Lewis, Ehrlich & Che, *supra* note 13 p. 35-36.
270. *Report of the Mayor's Homelessness Action Task Force, supra* note 19 p. iii.
271. Certaines provinces ou territoires précisent que cela inclut l'association, l'affiliation ou l'activité.
272. La Colombie-Britannique traite ces motifs sous « location » mais pas sous « logement ».
273. « ...sauf dans la mesure prévue par la loi. »
274. Lorsque la grossesse n'est pas un motif distinct, elle est incluse dans le motif « sexe », selon, selon *Brooks* c. *Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1219.
275. Bien que ces motifs soient spécifiquement indiqués dans ces provinces, des plaintes connexes sont traitées ailleurs sous d'autres motifs.